11

Dfensor

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

REVISTA DE DERECHOS HUMANOS. NOVIEMBRE 2016

Hijo
Mientras no te entierre
Te seguiré buscando...

Atención a víctimas de delito



NÚMERO 11, AÑO XIV, NOVIEMBRE 2016

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Dfensor, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año xiv, número 11, noviembre de 2016, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la cdhdf. Av. Universidad 1449, col. pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdf.org.mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. issn: 2395-9940.


TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL
4


20


32


38


54

Contenido



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

Por los derechos de las víctimas del delito

Editorial

En México el reconocimiento constitucional de los derechos humanos de las víctimas del delito inició con las reformas de 1993 al artículo 20 de la Carta Magna. El avance en el proceso de reconocimiento continuó con una serie de modificaciones realizadas en 2000, cuando se incorporó a dicho artículo el apartado B, denominado De la víctima o del ofendido; y en 2008, cuando se le anexó el apartado C, denominado De los derechos de la víctima o del ofendido. Posteriormente en enero de 2013 se promulgó la Ley General de Víctimas, la cual en mayo de ese mismo año tuvo su primera modificación y actualmente se encuentra en discusión la segunda reforma en la Cámara de Diputados.

En este contexto, para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es indispensable colocar en el centro de las deliberaciones legislativas a las personas víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, además de no retroceder en su debida protección, ello para contar con una reforma que responda, de manera real y efectiva, a la protección plena, y garantice sus derechos a la justicia, a la verdad, a la reparación integral del daño y establezca medidas de no repetición.

Ante la crisis de seguridad y de derechos humanos, y la alarmante prevalencia de la impunidad en el país, los tres niveles y órdenes de gobierno y la sociedad en general están obligados a reconocer que la impunidad y la corrupción son graves problemas que frenan la garantía de los derechos humanos, y junto con otros factores debilitan la vida democrática y el Estado de derecho.

Esta situación se ve reflejada en cada una de las colaboraciones de las y los articulistas que participan en este número, y en las cuales se denuncia la obstaculización sistemática del acceso de las personas víctimas a una justicia efectiva.

Por ello, con esta edición de *Dfensor* la CDHDF refrenda su compromiso con los derechos de las personas víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos para garantizar que el andamiaje jurídico de atención a víctimas se establezca en la Constitución de la Ciudad de México, y posteriormente, se generen los instrumentos normativos para la construcción del sistema de atención a víctimas de esta ciudad capital. D

Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.



Análisis del Poder Judicial de la Federación sobre los derechos de las víctimas del delito y los procedimientos de los OPDH

Gabriel Santiago López*

* Director general Jurídico de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Fue primer visitador general en la misma Comisión y también director Jurídico y Desarrollo Normativo del entonces Info-DF, actualmente Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

El presente artículo evidencia la discusión de un asunto relevante para el orden jurídico nacional en relación con los límites de la función de juezas y jueces federales respecto de las determinaciones de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), y los alcances de los derechos de las víctimas del delito en las investigaciones a cargo de dichas instituciones.

Introducción

Las recomendaciones de los OPDH, en términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son determinaciones no vinculatorias, esto es, no son obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas. En razón de ello, diversos organismos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (PJF) han concluido que las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no constituyen actos de autoridad para efectos del amparo, ya que, además de que no pueden ser exigidas por la fuerza, no anulan o modifican los actos contra los que se formulan las quejas o denuncias.[1]

Sin embargo, en 2016 la titular del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México ha emitido dos sentencias que implican dejar sin efectos determinaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). En el juicio de amparo 514/2016, una recomendación; y, en el expediente 1457/2015, dos acuerdos de conclusión.

En ese sentido, el presente artículo tiene el propósito de abrir la discusión de un asunto relevante para el orden jurídico nacional, en cuanto a los límites de la función revisora de las juezas y los jueces federales respecto de las determinaciones emitidas por los OPDH y los alcances de los derechos de las víctimas del delito en los procedimientos de investigación a cargo de los organismos referidos.

Los OPDH, como la CDHDF, están obligados a velar por cualquier persona que se duela de violaciones a sus derechos humanos causadas por servidoras o servidores públicos, tanto por acción, como por omisión.

Competencia de la CDHDF

La CDHDF puede conocer tanto de quejas presentadas por las personas que tienen la calidad de indiciadas, imputadas, procesadas o sentenciadas, como de las que presentan las víctimas del delito en un mismo proceso penal.

Comenzaremos diciendo que desde la perspectiva de la teoría del garantismo de Luigi Ferrajoli, los derechos humanos son derechos subjetivos, "adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables".[2]

Asimismo, los derechos fundamentales establecidos por las constituciones de los Estados y por las cartas internacionales deben ser garantizados y satisfechos por el Estado mismo,[3] que no sólo debe garantizarlos frente a lo público sino también frente a lo privado,[4] constituyéndose en un tutor de los derechos fundamentales, y obligándose a que se respeten.

Es por ello que se han adoptado diversos instrumentos internacionales que garantizan los derechos fundamentales, y que al mismo tiempo colocan esa tutela en manos del Estado, responsabilizándolo por su incumplimiento, los daños que ocasione y el deber de repararlos.

En este punto es menester resaltar que la calidad de garante de derechos fundamentales que recae en el Estado, es respecto de todas y todos sus gobernados, con independencia de la calidad que pudieran tener.

Para cumplir con esa tarea, y como consecuencia de la demanda de la sociedad mexicana y las trasformaciones internacionales, en la segunda mitad del siglo XX surgieron órganos públicos cuya finalidad es proteger los derechos de las y los gobernados frente al poder público.

Pero es hasta el 28 de enero de 1992, que se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Carta Magna, y se elevó a rango constitucional la competencia de los OPDH ante cualquier acto u omisión de cualquier autoridad o servidora o servidor público.

Esto significa que los organismos de protección de derechos humanos, como la CDHDF, están obligados a velar por cualquier persona que se duela de violaciones a sus derechos humanos causadas por servidoras o servidores públicos,[5] tanto por acción, como por omisión. Consecuentemente, si acuden ante ella tanto las personas que tienen la calidad de indiciadas, imputadas, procesadas o sentenciadas, como las víctimas del delito en un mismo proceso penal, se instruyen las investigaciones correspondientes, en las que se analiza la actuación de las autoridades en relación con cada una de dichas personas, siguiendo, sin distinción, el procedimiento de investigación previsto en el Capítulo IV, del Título Tercero, del Reglamento Interno de la CDHDF.

Sin embargo, el proceso de investigación se aboca a los hechos posiblemente constitutivos de violaciones a derechos humanos que se imputan a las y los servidores públicos, y no a las posibles inconformidades que las víctimas del delito relacionado con un proceso penal pudieran tener respecto de la situación de la persona que tiene calidad de indiciada, imputada, procesada o sentenciada en el mismo proceso penal (o a la inversa). Esto ocurre porque la CDHDF no dirime controversias entre particulares, y por ello no existe en el Reglamento que rige su procedimiento de investigación una lógica de contradicción entre las víctimas del delito y las personas señaladas como indiciadas, imputadas o procesadas en un mismo proceso penal, conforme al cual cada una de las partes aporta pruebas que pueden ser refutadas por la contraparte.[6]

A diferencia del procedimiento de investigación que se lleva ante la CDHDF, en los procedimientos y procesos del orden penal sí rige el principio de contradicción de la prueba, y en ellos se emiten resoluciones que son de observancia obligatoria para quienes intervienen en los mismos, previa valoración de las pruebas admitidas a cada parte. Por ello, en tales procedimientos y procesos, la Ley General de Víctimas les reconoce, en sus artículos 11 a 17, una serie de derechos relacionados con su intervención



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

en los mismos y la asistencia que deben recibir al efecto.

No obstante, la Ley General de Víctimas no les reconoce derechos de igual alcance en los procedimientos de investigación de violaciones a derechos humanos, que no desembocan en resoluciones obligatorias, ya que en éstos los OPDH, al analizar la actuación de las autoridades, son los encargados de allegarse de los medios de prueba necesarios y de emitir una determinación al respecto.

A pesar de lo anterior, en el expediente 514/2016, la titular del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, en su sentencia publicada el 29 de junio de 2016, resolvió dejar sin efectos la Recomendación 2/2013 de la CDHDF, emitida por tortura en agravio de Nino Colman Hoyos Henao, para que se reponga el procedimiento, dando intervención al ofendido en el proceso penal que se siguió en su contra. Lo anterior porque, a decir de la juzgadora, el sistema jurídico local es deficiente y desigual entre víctimas y victimarios, y se ha omitido crear un mecanismo de defensa que permita a las víctimas del delito intervenir en aquellos asuntos puestos ante el conocimiento de la CDHDF, por quienes están privados de la libertad por la comisión de un hecho delictuoso que afectó a las primeras, directa o indirectamente.[7]

La carga de la prueba de las violaciones a derechos humanos no está a cargo de las probables víctimas

Como se ha dicho, la CDHDF tiene encomendada, entre otras funciones, la de investigar las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades del orden local de esta ciudad, y cabe agregar que la investigación de la Comisión siempre parte de la presunción de que el hecho ocurrió tal como lo narra la persona peticionaria.[8]

En los procedimientos de investigación que instruye esta Comisión, una vez que cuenta con los hechos materia de la queja, está facultada para solicitar información a las autoridades de la Ciudad de México para determinar si existió o no la violación a derechos humanos. De ahí que la actividad tendente a contar con medios de prueba no puede estar supeditada a lo que



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

puedan aportar las personas quejosas (*sic*), pues equivaldría a dejarles la carga de la prueba a las probables víctimas, quienes no tienen, en todos los casos, la posibilidad de obtenerlas, ya sea por falta de recursos, o porque no sean pruebas que estén a disposición de la población en general, lo que significa que a la autoridad probablemente responsable le corresponde demostrar que el hecho violatorio no ocurrió.[9]

La acción anterior tiene la finalidad de que se logre el empoderamiento de la persona que ha sido victimizada por el Estado,[10] cuya condición de vulnerabilidad reviste generalmente varios matices que son necesarios identificar y considerar por lo menos en materia penal: *i)* la condición de víctima es en sí una condición de vulnerabilidad, tanto por la lesión sufrida como por su presencia ante quien la agredió y ante el propio sistema de justicia penal, y *ii)* con anterioridad a devenir tales, generalmente las víctimas tienen condiciones particulares de vulnerabilidad, que pueden ser de tipo económico, origen étnico, género, ideología, preferencia, etcétera, que probablemente motivó su victimización.[11]

Por ello, las y los visitadores adjuntos de la CDHDF se encargan de solicitar las pruebas idóneas a las autoridades o bien, de pedir el apoyo a las áreas especializadas con que cuenta esta Comisión para estar en posibilidad de emitir una determinación en relación con la existencia o no de la violación de derechos humanos que señala la persona quejosa (*sic*).

Inclusive, la falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoya, así como el retraso injustificado en su presentación, tendrá el efecto de que la Comisión tendrá por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia salvo prueba en contrario.[12]

La actuación de los OPDH locales está sujeta a la revisión de la CNDH

El artículo 102, apartado B, de la Constitución, señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) está facultada para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En ese sentido, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece un sistema de medios de impugnación que contempla los recursos de queja y de impugnación, a través de los cuales puede analizar tanto las omisiones como las determinaciones de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas.

Ambos recursos deben cumplir determinados requisitos para que sean procedentes. Por cuanto hace al primero, el recurso de queja sólo podrá ser promovido por *los quejosos* o *denunciantes* que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción del organismo local y podrá dar lugar a que la CNDH formule una recomendación al organismo local, para que subsane las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido.[13]

Por lo que respecta al segundo, el recurso de impugnación, examina la legalidad de la determinación emitida por el organismo local y procede contra resoluciones definitivas y respecto de la información, también definitiva, de la autoridad local, sobre el cumplimiento de la recomendación que aquél emitió, siendo excepcionalmente procedente la impugnación de acuerdos cuando a juicio de la Comisión Nacional se violen ostensiblemente los derechos de las *personas quejosas* o denunciantes en los procedimientos, y deban protegerse de inmediato. La impugnación solamente puede interponerla quien haya sido *quejoso* en un expediente integrado por un organismo local. Por su parte, la Comisión Nacional puede confirmar la resolución definitiva o pedir la modificación de la propia recomendación.

Entonces, ambos recursos son competencia del organismo nacional, el cual, además de investigar violaciones a derechos humanos de autoridades y de servidoras y servidores públicos federales, "se constituye en un órgano de revisión respecto de las inconformidades surgidas con motivo de las resoluciones, actuaciones u omisiones de los organismos de los Estados y del Distrito Federal".[14]

En ese contexto, cabe decir que actualmente se tramitan dos recursos de revisión ante órganos jurisdiccionales federales, debido a que en los juicios de amparo respectivos se consideró a las resoluciones emitidas por la CDHDF equivalentes a los actos de autoridad, ordenando en uno de ellos que se repusiera el procedimiento para dar intervención a la persona ofendida de un delito (víctima indirecta) y se emitiera una nueva recomendación, en tanto que en el otro caso se ordenó dejar sin efectos dos acuerdos de conclusión para que se dictaran otros que los sustituyeran después de realizar lo ordenado por el Juzgado Federal.

Las recomendaciones emitidas por los OPDH no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, y por lo tanto no son susceptibles de revisión por parte de la autoridad judicial a través del juicio de amparo.

En estos asuntos notoriamente se evidencia la invasión de atribuciones encomendadas a la CNDH, única facultada para revisar la actuación de los organismos locales, por así disponerlo la propia Carta Magna y la normatividad que rige la actuación de los organismos locales protectores de derechos humanos.

Las recomendaciones de los OPDH no están sujetas a control judicial por medio del juicio de amparo

Además, de los casos antes referidos, existe un juicio de amparo pendiente de resolver, en donde se tendrá que analizar si las recomendaciones emitidas por la CDHDF son actos de autoridad o no.

Las recomendaciones de los OPDH, en términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución federal, son determinaciones no vinculatorias, esto es, no son obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas.

Lo anterior es así, toda vez que los pilares en que se fundan son la ética y la autoridad moral de quien las emite, así como la publicidad que se da a las recomendaciones, por lo que su naturaleza difiere de las resoluciones emitidas por las autoridades, que sí son vinculatorias y cuyo cumplimiento puede exigirse incluso a través de la fuerza pública.

De acuerdo con el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, se desprende que los actos que pueden ser analizados por los tribunales de amparo son aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

Por ello, como se ha dicho, las recomendaciones no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, y

por lo tanto no son susceptibles de revisión por parte de la autoridad judicial a través del juicio de amparo.

La naturaleza de las resoluciones dictadas por un organismo protector de derechos humanos difiere de las emitidas por una autoridad, ya que las primeras no pueden estar dirigidas a particulares, pues lo que se investiga precisamente es la actuación de las autoridades y de las y los servidores públicos y, por tanto, a éstos es a quienes se dirigen las recomendaciones y podrán o no aceptarlas, pero siempre tienen la obligación de responderlas, sin que esto sea equiparable a los actos de autoridad que sí tiene la fuerza vinculante para que se ordene su cumplimiento aun en contra de la voluntad de su destinatario.

Por lo tanto, es fundamental reconocer que el trámite realizado ante un órgano jurisdiccional de amparo tiene como objetivo proteger los derechos humanos de las personas que acuden ante ellos, al igual que los organismos protectores de derechos humanos, es decir, ambos son medios de protección. Sin embargo, su naturaleza es distinta, al grado de que por los mismos hechos ambos sistemas pueden accionarse de manera paralela, sin que entre ellos exista contraposición.

Al respecto, el propio Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado respecto a la distinción aquí planteada,[15] sin embargo, el criterio sostenido en los asuntos de los que ha conocido el Juzgado Federal aludido en el presente artículo impacta de manera directa el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en nuestro país, pues de dichos asuntos podría derivarse el imperativo de que en los procedimientos de investigación de violaciones a derechos humanos de personas procesadas o sentenciadas por delitos, los organismos públicos de derechos humanos le den intervención a las víctimas del delito, lo cual no es congruente con la naturaleza de los organismos de protección de derechos humanos.

En efecto, esa lógica se aleja de lo establecido tanto en la Carta Magna, como en los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Principios de París), que son un referente a nivel internacional, en cuanto a la naturaleza y funcionamiento de los OPDH.

Conclusión

La figura del entonces ombudsman –ahora *ombudsperson*–, tuvo su origen como vigilante de los servidores públicos y no como un juzgador de controversias entre particulares, siempre buscando una mayor independencia de las autoridades, pues esta separación es lo que fortalece las decisiones imparciales de la CDHDF.

En el caso de que haya un cambio en la postura del Poder Judicial de la Federación y se


Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

considere a los acuerdos y resoluciones emitidas por la CDHDF como actos de autoridad o se les equipare con éstos y en consecuencia, queden sometidos al escrutinio de ese Poder, habrá un cambio de paradigma según el cual existe una distinción entre los sistemas jurisdiccional y no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, para llegar a un punto en el que se concentren en la vía judicial ambos tipos de controles. Ello en clara contravención al texto del artículo 102, apartado B, de la Constitución mexicana.

NOTAS

1 *Véanse* Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Tribunales Colegiados de Circuito, "Improcedencia. Causal prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el artículo 1°, ambos de la Ley de Amparo, cuando se reclama por sí mismo el posible incumplimiento de una recomendación emitida por alguna comisión de derechos humanos, nacional o internacional", tesis II.2o.P.76 P en materia penal común, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVIII, julio de 2003, p. 1120; así como SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito, "Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sus recomendaciones no tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo", tesis VI.3o.16 K en materia común, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, abril de 1999, p. 507.

2 Luigi Ferrajoli, "Sobre los derechos fundamentales", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales*, núm. 15, México, Universidad Nacional Autónoma de México, julio-diciembre de 2006, pp. 116 y 117, disponible en <http://bit.ly/2eRWTX9>, página consultada el 9 de noviembre de 2016.

3 *Ibidem*, p. 115.

4 *Ibidem*, p. 113.

5 En el caso de la CDHDF, en términos del artículo 3° de su Ley, conoce de quejas y denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos imputadas a cualquier autoridad o servidor público cuya competencia se circunscriba a la Ciudad de México. *Véase* Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, disponible en <http://bit.ly/2eLxalI>, página consultada el 9 de noviembre de 2016.

6 Este principio de contradicción rige en el proceso penal acusatorio, debido a que si las partes debaten un punto, el juez resuelve con apoyo o, al menos, dando la audiencia respectiva a las personas contendientes. *Véase* SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito, "Pruebas en la audiencia de vinculación a proceso. El pronunciamiento del juez de control de negar la petición de excluir algunos datos de aquéllas, planteada como incidencia por la defensa del acusado, no es una determinación de mero trámite, por lo que en su contra es improcedente el recurso de revocación, previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales", tesis VI.2o.P.33 P (10a.) en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. III, abril de 2016, p. 2532.

7 Sentencia publicada el 29 de junio de 2016, dictada por la titular del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

8 CDHDF, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDH, 2008, p. 87, disponible en <http://bit.ly/2eJeBP2>, página consultada el 9 de noviembre de 2016.

9 CDHDF, *Informe Anual 2012. Defensa y protección de los derechos humanos*, México, CDHDH, 2013, p. 32, disponible en <http://bit.ly/2eJdrmK>, página consultada el 9 de noviembre de 2016.

10 *Idem.*

11 José Zamora Grant, "La víctima en el nuevo proceso penal acusatorio", en *Serie Juicios Orales*, núm. 11, México, UNAM-Instituto de Formación Profesional de la PGJDF, 2014, p. 95, disponible en <http://bit.ly/2fkz0Ir>, página consultada el 9 de noviembre de 2016.

12 De conformidad con el artículo 38 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Véase* Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *loc. cit.*

13 La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la omisión se subsanará de acuerdo con la legislación del organismo local. Otra de sus consecuencias es que el organismo nacional puede atraer la queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente. Para una revisión *in extenso* de este tema, *v*éase Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, capítulo IV De las inconformidades, *loc. cit.*

14 SCJN, "La protección no jurisdiccional de los derechos humanos", México, SCJN, 2008, p. 54, disponible en <http://bit.ly/2eAVfbF>, página consultada el 10 de noviembre de 2016.

15 Se recomienda la lectura del engrose correspondiente al amparo en revisión 448/2015, sesionado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de octubre de 2015, donde se discutió y concluyó que las resoluciones de la CNDH no son actos de autoridad y no pueden ser equiparados a los mismos, al no ser vinculantes. *Véase* SCJN, Primera Sala, amparo en revisión 448/2015, disponible en <http://bit.ly/2g2r51P>, página consultada el 10 de noviembre de 2016.



Fotografía: Jimena García Chávez, *Peregrinar*, imagen participante en el vi Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2016.

Mujeres migrantes víctimas de delito, acceso a la justicia y violaciones a los derechos humanos

Alma Delia Canseco Guzmán*

* Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es maestra en Derecho por la División de Estudios de Posgrado y aspirante al Doctorado en Derecho por la UNAM. Es también consultora en derechos humanos.

En el presente artículo la autora realiza una reflexión sobre un tema de especial relevancia e insuficientemente atendido: las mujeres migrantes. Asegura que esta condición particular presenta una imperceptible doble victimización en ellas, por ser mujeres y por su situación de migrantes.

Introducción

En este texto se analiza el fenómeno de la migración femenina a la luz de los derechos humanos, derechos que específicamente están reconocidos para este sector en México, tanto en la norma constitucional como en los tratados internacionales vigentes. En ese sentido, el llamado que se hace es a visibilizar la problemática que enfrentan las mujeres migrantes en países de origen, tránsito y destino (en este último caso en Estados Unidos), para que se pongan en práctica las prerrogativas que las reconocen plenamente como personas.

Se enfatiza además, que a pesar de la adversidad que experimentan las migrantes en su trayecto, es digno de reconocer su valentía para lograr su objetivo: mejorar su calidad de vida y la de su familia como legítima aspiración. Por ello, desde estas líneas se reafirma la necesidad de que su tránsito sea seguro y ordenado ante el riesgo latente de ser víctima de múltiples conductas delictivas en su camino.

Contexto de la migración femenina

El fenómeno del desplazamiento geográfico de personas por causas de orden económico-social es una realidad que día con día se incrementa, dada la natural búsqueda de éstas por alcanzar mejores niveles de bienestar frente a la falta de oportunidad para desarrollarse en sus lugares de origen.

Desafortunadamente los sistemas jurídicos existentes tienden a satisfacer sólo los derechos de quienes han nacido en los Estados y tienen la calidad de ciudadanas y ciudadanos, y no como debería de ser: sistemas jurídicos que consideren a todas las personas sin importar su origen, nacionalidad, edad o sexo, entre otras condiciones. Aunado a lo anterior, las barreras que marcan las costumbres, la ideología, la creencia religiosa, el modo de vida, el idioma, los valores, entre muchos otros aspectos, se acentúan, con mayor fuerza en el caso de las mujeres debido a su particular condición de vulnerabilidad.

Dada la importancia de abordar el tránsito de personas de un país a otro, el eje medular de este análisis es el fenómeno migratorio en el caso México-Estados Unidos, en particular el de las mujeres. En este sentido es menester señalar la contradicción que existe en torno a que por un lado hoy las mujeres contamos con mayores espacios de expresión donde es posible elevar nuestra voz y reclamar enfáticamente una mayor presencia y representatividad en todos los ámbitos de la sociedad –para destacar los supuestos de injusticia que al parecer son invisibles a los ojos de los gobiernos–, sin embargo, en paralelo y de ordinario, en la cotidianidad, no somos tratadas como pares, es decir, no se respetan nuestros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La normatividad mexicana prevé la igualdad entre hombres y mujeres; tal y como fue señalado en el foro Por la vida, la libertad y la dignidad de las mujeres: "¿quién puede negar que las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de derechos humanos son resultado de un movimiento para homologar la norma suprema con el sistema universal de derechos humanos?".[1] Sin embargo, actualmente el desafío se circunscribe a extraer de la norma dichos derechos y ponerlos en práctica en lo cotidiano. Por eso las mujeres debemos, mediante un cambio de actitud, pugnar decididamente para que ello ocurra.

Las mujeres que migran viven una pronunciada desventaja, pues pasan de la transgresión de los derechos humanos que *de facto* realiza su propio Estado sobre ellas, a la violación legalizada de estos mismos derechos en los países adonde emigran. Esto es, en tanto que en su país de origen se les reconocen, por lo menos en la norma, la igualdad de oportunidades y derechos, en el país al que emigran las políticas legislativas las marginan del acceso a éstos. Además, su condición de mujeres las hace vulnerables debido a las más diversas circunstancias, y su realidad se agrava de forma dramática cuando tienen la calidad de migrantes en situación irregular, lo cual, por regla general, viene acompañado de una condición de pobreza y de múltiples riesgos.

Es en estas condiciones que la mujer migrante se aventura a cruzar la frontera y suele ser víctima de las y los traficantes de personas, lo que en muchas ocasiones le impide lograr su objetivo. Esto provoca que se establezcan en ciudades fronterizas donde, en su mayoría, son víctimas de integrantes de la delincuencia organizada quienes las reclutan para ser explotadas sexualmente, las involucran en prácticas de narcomenudeo y, en otros casos, las subemplean con salarios vergonzosos. A veces, al colocarse en un estado de vulnerabilidad maximizado, son un blanco idóneo de victimización en todas sus variables.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2014, en nuestro país, las mujeres constituían 24.5% de la migración total,[2] y se identificó este fenómeno con tratos vejatorios y abusivos, en el que el delito de trata de personas se ha potencializado. Por lo anterior, las mujeres denuncian situaciones de violencia extrema y violaciones a sus más elementales bienes jurídicos tutelados.

De ahí la importancia de que las instituciones protectoras de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil se conviertan en los medios que permitan la atención y el seguimiento a las víctimas, y la prevención y erradicación de la trata de personas. Para fortalecer esta consideración, es oportuno evocar el razonamiento de Norberto Bobbio, quien con gran tino sentenció: "la forma de medir el desarrollo de los pueblos, es a través de la situación de sus mujeres".

En la mujer, la migración se expresa en una toma de decisión, mediante la cual asumen la obligación de conducirse en nuevos espacios y bajo parámetros distintos de sus valores, tradiciones y visión. Para ciertos autores la decisión de emigrar conlleva experimentar una contradicción ideológica, puesto que para sobrevivir

Datos de la OIM señalan que en 2014 las mujeres en México constituían 24.5% de la migración total, y se identificó este fenómeno con tratos vejatorios y abusivos, donde el delito de trata de personas se ha potencializado.

es preciso subordinarse a los lineamientos y patrones de conducta masculinos que dictan productividad y eficiencia.

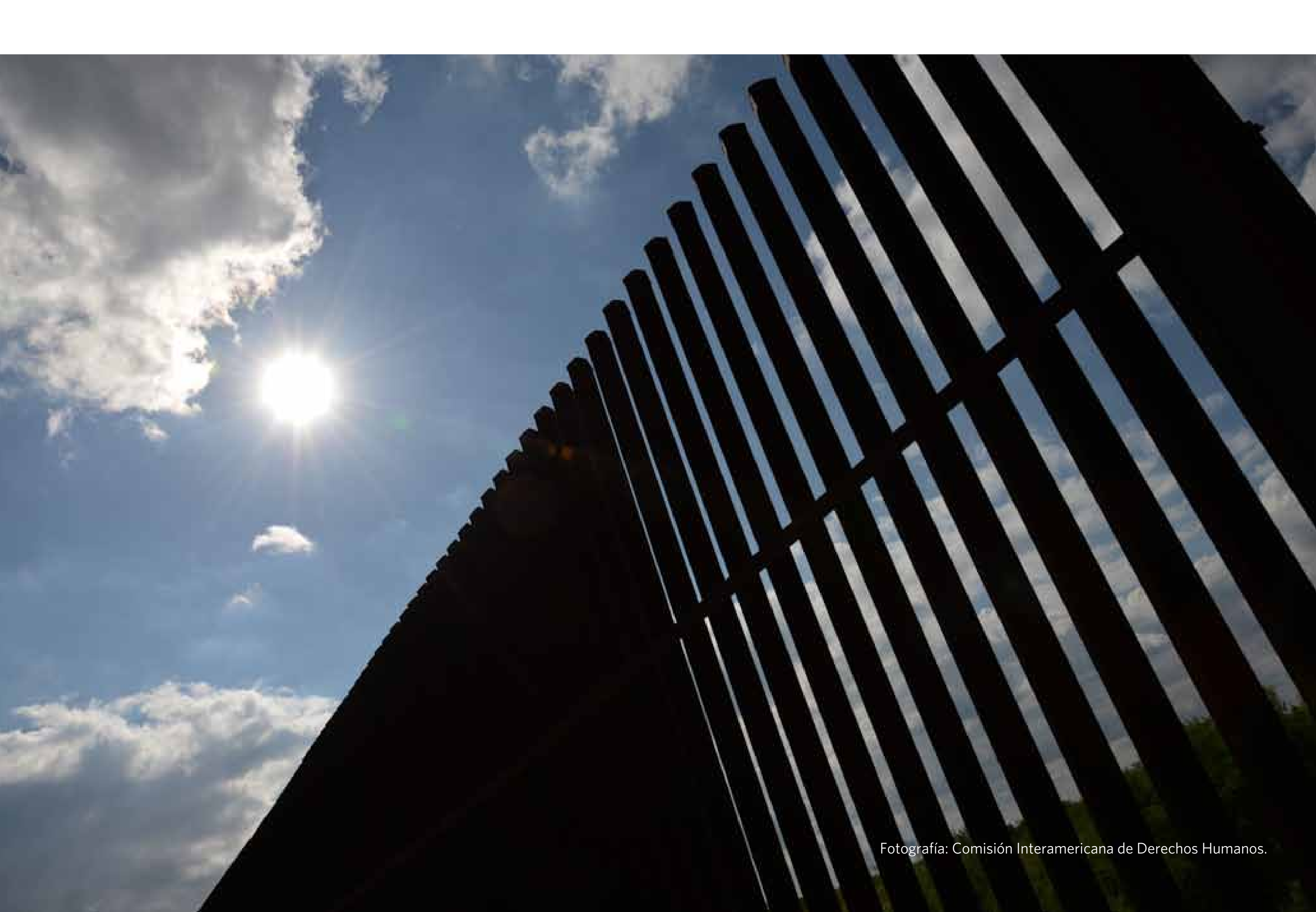
La migración tiene una liga directa con la necesidad laboral, circunstancia que puede ser advertida con facilidad en las ciudades fronterizas, caracterizadas por las desigualdades y situaciones de pobreza. En este marco, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado en 1994, produjo una mayor subordinación económica de México hacia Estados Unidos, aunado al crecimiento del flujo migratorio indocumentado.

La pobreza produce en las personas la necesidad de emigrar y dicho sentir se acompaña con otros elementos que hacen sucumbir a quien no tenía considerado salir de su país o se resistía a sumarse a tal condición. La necesidad de lograr un cambio en sus vidas hace que acepten los riesgos que conlleva un largo camino sinuoso y desconocido, donde no se tiene garantizada la seguridad personal, la alimentación ni la subsistencia, y en la mujer no es la excepción.

La desintegración familiar es uno de los factores expulsores de las mujeres, las niñas y los niños, quienes tratando de eludir la situación de abuso que les oprime, se ven obligadas y obligados a abandonar su país en busca de una mejor suerte.

Otro aspecto a considerar es el que revela el supuesto donde las mujeres participan en la migración sin ser migrantes. Se trata de aquellas mujeres que permanecen en su comunidad de origen mientras los varones emigran, asumiendo la pesada carga familiar en su integralidad al hacerse cargo no sólo de un rol tradicional que les ordena velar por el bienestar de las y los hijos y el adecuado funcionamiento del hogar, sino también al ocuparse en actividades remuneradas, generalmente informales, con lo que contribuyen al sostenimiento de su familia.

La globalización permite el acceso del tránsito de personas que emigran de un país a otro en busca de prosperidad. Sin embargo, en contrasentido, eventos terroristas, como el ocurrido el 11 de septiembre de 2001,[3] ocasionan que



Fotografía: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.


Fotografía: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

las políticas migratorias se endurezcan; como en Estados Unidos, cuya política en la materia se volvió rígida, a grado tal que se catalogó al fenómeno migratorio como un problema de seguridad nacional.

A pesar de lo anterior, las mujeres también son atraídas por el espejismo del sueño americano, y muchas veces de manera individual se involucran en circunstancias desfavorables que les atrapan y no les permiten sustraerse del riesgo que implica ser una persona migrante.

La lenta implementación de la perspectiva de género en materia migratoria en México contribuye a incrementar la vulnerabilidad de las mujeres que emigran en su intento por llegar a territorio estadounidense.

Las mujeres migrantes que se ubican en otro país, en los hechos, pierden respecto del mismo protección jurídica, por encontrarse en una condición irregular no lícita, por lo que pueden enfrentar tratos reservados para las y los no ciudadanos y carecen del pleno reconocimiento de derechos inherentes a la calidad migratoria de personas refugiadas, inmigrantes, inmigradas, etcétera.

En esta idea se criminaliza a quien emigra, estigmatizándole por el simple hecho de no acreditar su legal estancia en el país de destino. Así lo dictan las políticas migratorias de Estados Unidos, ya que abren y cierran *la llave del flujo de personas migrantes* según sus necesidades y según *requiere ser sembrado el jardín de las hortalizas*.



Es innegable que quienes trabajan en territorio estadounidense constituyen un brazo importante de impulso para su economía, pues resulta difícil imaginar que esto ocurra sin la presencia de personas indocumentadas. ¿Quién realizaría tan diversas tareas y con paga reducida?

Sobre este aspecto se ha pronunciado el antropólogo David Maciel, quien ha expresado que la inmigración mexicana es el aspecto más complejo y difícil de las relaciones entre México y Estados Unidos, ya que afecta significativamente a ambos países a la vez que les conviene, pues sostiene que seguramente uno y otro entrarían en una crisis tremenda si de repente ésta se detuviera.

No obstante ello, es de considerarse que esta situación también es responsabilidad de los países expulsores de personas migrantes, pues las inadecuadas políticas públicas sociales y de desarrollo que imperan en éstos son un factor que propicia la falta de bienestar social.

Como se advierte, el respeto a los derechos humanos corresponde garantizarlo a los países de origen y destino, porque si bien es cierto que resulta violatorio de los principios elementales explotar sin ninguna conciencia a las y los trabajadores dándoles un trato diferenciado de quienes son ciudadanas y ciudadanos, también lo es que el Estado expulsor igualmente viola los derechos de la persona al no ofrecerle condiciones de igualdad y desarrollo que le permita vivir dignamente.

El cambio de paradigma y de visión en torno a los derechos humanos de las mujeres migrantes recae en agentes del Estado y en operadoras y operadores del sistema de justicia, quienes están obligados a respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos en el territorio nacional.

Prospectiva de los derechos humanos de las mujeres migrantes

El sistema jurídico internacional presenta una amplia gama de instrumentos de protección a las personas migrantes, tanto en el sistema universal, como en el interamericano. El punto fino que falta poner en este lienzo es, sin lugar a dudas, extraer los principios ideológicos de dichos documentos y plasmarlos en la lógica de las políticas migratorias de los Estados.

Las mujeres migrantes no escapan de esta protección, obviamente se ven amparadas, tanto por los instrumentos nacionales como por los internacionales e inclusive es posible advertir la evolución normativa a favor de ellas. Como muestra está la Convención de Belém Do Pará, que define la violencia contra la mujer y establece que constituye una violación a sus derechos humanos.[4]

En específico, la violencia de género en la mujer migrante se manifiesta en diferentes formas y matices, desde amenazas, agravios y maltrato, hasta lesiones y daños asociados a la exclusión y la subordinación, la discriminación y la explotación, afectando el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos.[5]

Ante este dramático diagnóstico es preciso emprender una cruzada binacional de respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, particularmente de las mujeres, las niñas y los niños.

La expectativa de la mujer que migra es lograr ingresar a territorio extranjero y encontrar un empleo. Su voluntad se impulsa por su necesidad de escapar de las condiciones de desventaja que le ofrece su lugar de origen sin saber en muchas ocasiones a lo que se enfrentará en el camino.

En suma, la mujer migrante es objeto de reconocimiento, es muestra de valentía, es símbolo de audacia y arrojo, porque proyecta el valor de la mujer al enfrentarse a escenarios desconocidos en dos vertientes.

Por un lado, la mujer migrante que se traslada a otra nación enfrenta condiciones adversas en un lugar donde se habla otra lengua, con diversas costumbres y principios ideológicos, además de un nuevo sistema jurídico en donde, por sus propios medios, deberá proveerse de lo necesario para subsistir ella y, en algunos casos, sus hijas e hijos, debiendo aceptar las condiciones y enfrentar las implicaciones de su decisión.

Por otro lado, la mujer migrante que se queda en territorio nacional hace frente a la responsabilidad de una familia, no sólo en cuanto a su rol social asignado de ama de casa, sino que además deberá asumir el de proveedora, para satisfacer las necesidades elementales de su familia bajo el riesgo de ser olvidada o incluso, quedar viuda. Con ello, es importante subrayar que en la mujer migrante se presenta una doble victimización que es poco atendida por quienes tienen la obligación de proteger sus derechos.

Conclusión

La pobreza suele generar más pobreza, lo que a su vez produce en las personas la necesidad de emigrar. Dicho sentir se acompaña con otros elementos que hacen sucumbir a quien no tenía considerado emigrar o se resistía a sumarse a tal condición. La necesidad de lograr un cambio en su condición de vida les hace aceptar los riesgos que conlleva un largo camino sinuoso y desconocido, donde no se tiene garantizada la seguridad personal, la alimentación ni la subsistencia, y en la mujer no es la excepción.

El cambio de paradigma y de visión en el tratamiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes corresponde a los agentes del Estado y a las operadoras y los operadores del sistema de justicia, pues están obligados por el artículo 1º constitucional a respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos de toda persona que transite el territorio mexicano.

Por ello, entre los principales derechos humanos de las mujeres migrantes sobresalen: a la integridad personal; a vivir una vida libre de violencia; al acceso a la justicia; a la identidad cultural; a no ser objeto de medidas de expulsión colectiva; a la protección consular; a la salud; a tener un nombre, al registro de nacimiento y nacionalidad, y a la no discriminación, entre otros.

Es tiempo de promover a personal calificado para asegurar una atención integral de las mujeres migrantes, en donde no solamente prive un enfoque de derecho penal y se asocie a las mujeres víctimas con investigaciones en la persecución de los delitos. Esta atención también debe orientarse hacia la prestación de un servicio óptimo por parte de las y los agentes del Estado sin discriminación, en el que se desarrolle la sensibilidad y la empatía por medio de la asistencia de traductoras o traductores, se respete la cultura y tradiciones de la persona migrante, se le garantice una atención médica de calidad, su derecho a la representación consular, a recibir alimentos y medicinas, entre otros, con el objetivo de evitar la criminalización y hacer realidad en la práctica, los principios establecidos en la Ley de Migración.[6]

Para que todo lo anterior ocurra es indispensable la suma de voluntades, política y social, para enfrentar de manera digna y ejemplar el fenómeno migratorio.

NOTAS

1 Foro Por la vida, la libertad y la dignidad de las mujeres, realizado el 21 de noviembre de 2012 en el Palacio Legislativo de San Lázaro y organizado por la Comisión de Equidad y Género de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados y ONU Mujeres, con la ponencia “Mujer migrante en el nuevo milenio”.

2 Organización Internacional para las Migraciones, “Hechos y cifras 2014”, disponible en <http://bit.ly/1Qrei5B>, página consultada el 26 de octubre de 2016.

3 EFE, “Secuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001”, en *La Razón*, Bolivia, 10 de septiembre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2g3QJqZ>, página consultada el 7 de noviembre de 2016.

4 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), adoptada por aclamación por el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 9 de junio de 1994, disponible en <http://bit.ly/1cJ5i72>, página consultada el 7 de noviembre de 2016.

5 Organización Internacional para las Migraciones, *loc cit*.

6 *Véase* Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011; última reforma publicada el 21 de abril de 2016, artículo 2º, disponible en <http://bit.ly/1N8uhZA>, página consultada el 7 de noviembre de 2016.


Fotografía: Presidencia de la República.

Víctimas de delitos cometidos por militares: los retos del acceso a la justicia y reparación del daño

ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA*

Vivere militar est.
LUCIO ANNEO SÉNECA.[1]

* Profesor por oposición de Derecho Militar y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; autor de los libros *Derecho militar mexicano* y *Derecho procesal penal militar*, así como de los códigos anotados de Justicia Militar y Militar de Procedimientos Penales. Delegado de la Asociación Internacional de Justicias Militares y ex juez *ad hoc* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El autor plantea en este texto que es menester del Estado prestar atención tanto a las víctimas de delitos cometidos por militares, como hacia el personal militar que es víctima. También destaca la trascendencia del nuevo andamiaje normativo, acorde con los juicios orales y la garantía de los derechos humanos, que vino a llenar algunos vacíos del sistema de justicia militar.

Introducción

Las políticas públicas del Estado mexicano se han visto endurecidas en materia de seguridad desde hace por lo menos 16 años; sin embargo, se transformaron de forma particular con la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de la República –quien ordenó la participación directa de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública–[2] y aparejaron la base para el desarrollo de las instituciones de seguridad y las tareas de inteligencia en nuestro país.

Su impacto en la sociedad generó posiciones encontradas. Por un lado hubo quienes avalaron la propuesta por el reconocimiento histórico de las Fuerzas Armadas que generaron confianza entre ciertos sectores de la sociedad, específicamente donde el crimen organizado influyó en radicalizar acciones violentas en contra de la población. Por otro lado, algunas y algunos analistas especializados en la materia alertaron sobre la potencial vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

En ese contexto surgió también el planteamiento de los llamados *daños colaterales*, por medio del cual se pretendió justificar la existencia de víctimas civiles en enfrentamientos contra grupos criminales. El argumento de la estrategia del gobierno federal, calificada como *guerra contra el narcotráfico*, refería que era urgente hacerles frente de manera directa a dichos grupos.


Fotografía: Presidencia de la República.

Al respecto, cabe decir que se trató de un planteamiento reduccionista que focalizó las estrategias de seguridad en los delitos contra la salud y dejó de considerar diversas conductas que se inscriben en el catálogo de delincuencia organizada. Entre éstas destacan la trata de personas, el tráfico de órganos, el secuestro, el robo de hidrocarburos, la industria del robo de automóviles y maquinaria de la construcción y agrícola, entre muchas otras actividades delictivas distintas al narcotráfico –aunque íntimamente ligadas– que han generado de forma sistemática un número importante y diverso de víctimas.

Los anteriores delitos son de orden federal, lo que no es impedimento para advertir la regulación de un tipo de delitos especializados, esto es, los típicamente militares o militares por expansión, previo al decreto de reforma del 13 de mayo de 2016 que dio origen al Código Militar de Procedimientos Penales[3] y que mantuvo para los aspectos sustantivos al Código de Justicia Militar.[4]

Es por ello que se generó la materialización del andamiaje jurídico acorde con las lógicas de los juicios orales y de la defensa de los derechos humanos, lo cual vino a llenar los vacíos legales existentes en el ámbito de la justicia militar, junto con la profesionalización de los cuerpos militares inscritos como plataforma horizontal del sistema penal acusatorio adversarial, que perfila el acceso a la justicia como nuevo derrotero del derecho militar.

No obstante que se han dado pasos consistentes, aún existen grandes retos en materia de juicios orales y derechos humanos para la justicia militar, la cual –al igual que la del fuero común y federal–, presenta complicaciones técnicas en su aplicación, concretamente al momento de garantizar los derechos de las víctimas.

La reforma de 2011 en materia de derechos humanos[5] constituyó el elemento que garantiza la legalidad en el ámbito militar en un contexto integral y sienta las bases para avanzar y mejorar el actuar de las Fuerzas Armadas en las tareas de prevención y combate al delito sin vulnerar los derechos fundamentales de las personas civiles y las y los militares.

En este nuevo orden jurídico militar las víctimas civiles son reconocidas en su plenitud, dado que el Estado garantiza su atención y la reparación del daño para cumplir su encomienda constitucional. En este contexto, también es momento de preguntarse qué pasará con los derechos humanos de las víctimas militares, tema del que poco se habla y prácticamente nada se hace.

Las víctimas de delitos cometidos por militares en el contexto normativo

La justicia militar ha iniciado su transformación de manera congruente y responsable frente a los nuevos paradigmas en el juzgamiento penal, tal como lo demuestra la nueva visión regulatoria del Código Militar de Procedimientos Penales,[6] en el que se destaca el preponderante lugar que ocupan las víctimas en el nuevo flujo procesal, de acuerdo como se detalla en el cuadro 1:

Cuadro 1. Víctima u ofendido de delitos de la competencia de la jurisdicción militar

Es víctima del delito el sujeto pasivo que recibe directamente sobre su persona la afectación producida por el delito.	Las víctimas tendrán todos los derechos y prerrogativas previstas en todos los ordenamientos nacionales e internacionales.	La referencia a víctimas u ofendidos serán respecto de delitos de la competencia de la jurisdicción militar sin que en ningún caso se extienda a personas civiles.
En cuanto a los derechos de la víctima u ofendido de delitos militares destaca el ser informado de sus derechos que a su favor reconoce la Constitución.	El acceso a la justicia, información sobre los derechos que le asisten; a comunicarse; a conocer el desarrollo del procedimiento; a un trato digno; a tener asesor jurídico gratuito, y a no ser discriminado.	A la justicia pronta gratuita e imparcial; a participar en los mecanismos alternativos de solución de controversias; a un intérprete; a exhibir datos de prueba, y al desahogo de diligencias.
En cuanto a los derechos específicos, tiene derecho a la protección cuando esté en riesgo su vida; a solicitar la realización de actos de investigación, a recibir atención médica y psicológica.	También a solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares; a solicitar el traslado de la autoridad al lugar donde se encuentre para ser interrogada; acceso a los registros de investigación.	A ser restituido en sus derechos; a que se garantice la reparación del daño; que repare el daño causado por el delito; al resguardo de su identidad; a ser notificado del desistimiento de la acción penal, y a solicitar la reapertura del proceso suspendido.

Fuente: Elaboración propia con información del Código Militar de Procedimientos Penales, artículos 105 y 106.

Por lo que respecta a los derechos de la víctima u ofendido de delitos militares, destaca el derecho que tiene toda persona a ser informada de los derechos que le reconoce la Constitución mexicana.[7] Este paso viene a dejar atrás, por lo menos normativamente, importantes casos por los cuales se hicieron cuestionamientos a las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, se mantiene el debate de hechos emblemáticos y polémicos como son los ocurridos en la comunidad de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México;[8] o el caso de tortura en contra de una mujer en el municipio de Ajuchitlán del Progreso, Guerrero.[9]

En esta reflexión es necesario recordar el importante número de recomendaciones que ha dirigido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a las Fuerzas Armadas, en las que están involucradas principalmente víctimas civiles. En el periodo de 2000 a 2015 la CNDH emitió a dicha instancia federal 181 recomendaciones específicas y 10 recomendaciones generales, en algunas de las cuales también existió la mención de otras instituciones.[10]

Sin embargo, y en abono al compromiso de las instituciones del Estado, se han estado dando señales muy importantes de que las cosas están cambiando, así lo demuestran dos hechos: el pago indemnizatorio que se realizó con base en la Ley General de Víctimas en el Caso Tlatlaya;[11] y el ofrecimiento de disculpas públicas por parte del secretario de la Defensa Nacional por el caso Elvira, mujer torturada en el municipio de Ajuchitlán del Progreso, Guerrero.[12]

Por otra parte, recientemente han destacado los trabajos coordinados y de tipo interinstitucional entre la Secretaría de Gobernación, la CNDH y las Fuerzas Armadas para dar un tratamiento profesionalizado a los *novos* juicios orales de vigencia nacional y al reconocimiento de los

derechos humanos, en apego a lo que respectivamente mandatan las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008[13] y del 10 de junio de 2011.[14]

Para comprender mejor las nuevas formas de justicia militar, mención aparte merecen las sentencias dirigidas a México por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En un primer momento, en 2009, la sentencia del Caso de Rosendo Radilla Pacheco[15] *vs*. México generó de manera contundente un cambio en la visión que se tenía de la justicia, muy particularmente en el tema de su acceso y la protección de las víctimas.

Ésa fue la primera vez que un tribunal supranacional le ordenó al Estado mexicano modificar su normatividad secundaria, concretamente el artículo 57 del Código de Justicia Militar,[16] que para entonces era un código de justicia penal integral, en donde se regulaban los aspectos procesales en materia penal. De dicha sentencia derivó una interpretación[17] de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en donde se estableció la regla interpretativa en materia de víctimas, en el sentido de que siempre que esté involucrada una víctima de carácter civil conocerá del caso la autoridad del fuero común correspondiente.

En este sentido cabe destacar que en la justicia militar existe una deuda pendiente con las víctimas, particularmente si contrastamos esta reflexión con la figura del juez natural. Lo anterior en razón de que actualmente está vigente la competencia en los casos donde existan víctimas con calidad de militares por delitos del fuero común o federal, en cualquiera de las hipótesis que tradicionalmente han aplicado para la facultad extendida o ampliada, seguirá conociendo el fiscal militar y/o sus tribunales.

De suerte que las víctimas militares no estarán amparadas por los principios de autonomía, independencia y profesionalismo, ya que en los casos de delitos de lesiones, homicidio, violación o cualquier otro del fuero común o federal, en donde no existan víctimas identificables, concretamente la competencia será de los tribunales militares para conocer de delitos distintos a los de su función, lo que impactará indiscutiblemente en las formas de garantizar a las y los militares los derechos de las víctimas.





Fotografía: Presidencia de la República.

La Ley General de Víctimas armoniza su artículo 7° con el texto constitucional al establecer los derechos que asisten a las víctimas para garantizarles el acceso a la justicia como un derecho humano fundamental que permite el acceso a otros derechos.

Prospectiva de acceso a la justicia

El cambio paradigmático de acceso a la justicia en México lo generaron otras dos sentencias de la Corte IDH dirigidas a México en agosto de 2010, relacionadas con los casos de las mujeres indígenas guerrerenses, Inés González Ortega y Valentina Rosendo Cantú.[18] En dichas sentencias se puso en evidencia de forma contundente, la inexistencia en la Ley de Amparo de un recurso ágil y sencillo, toda vez que las víctimas no eran parte en el juicio y por ende estaban imposibilitadas para acceder a la justicia. Es decir, cuando éstas solicitaban el amparo y la protección de la justicia y el honor, la autoridad judicial simplemente les negaba estos recursos, por lo que quedaban en absoluto estado de indefinición.

Sin embargo, dentro de la prospectiva de acceso a la justicia, las Fuerzas Armadas en su normatividad interna avanzan con pasos firmes en la consolidación de un esquema integral de profesionalización de sus elementos constitutivos, plasmados constitucionalmente en el artículo 20, inciso *c*, en el que se consagran los derechos de las víctimas u ofendidos a comunicarse, a conocer el desarrollo del procedimiento legal, a un trato digno, a tener un asesor gratuito y a no sufrir discriminación.[19]

En esta línea la Ley General de Víctimas armoniza su artículo 7°[20] con el texto constitucional, al establecer los derechos que asisten a las víctimas para garantizarles el acceso a la justicia como un derecho humano fundamental que permite el acceso a otros derechos. Lo anterior también refuerza la garantía del derecho a defender los derechos humanos, de suerte que la progresividad es la constante y la universalidad el principio rector de interpretación que siempre favorecerá los derechos de las víctimas.

El derecho de acceso a la justicia es quizás de los puntos más relevantes que apuntalan el derecho a lo que se conoce como tutela jurisdiccional. En este sentido, el criterio de la Primera Sala de la SCJN en el amparo directo en revisión 1670/2003, sostuvo que de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución mexicana la tutela jurisdiccional se define como:

> Derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita –esto es, sin obstáculos–, a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o defensa, y en su caso se ejecute esa decisión.[21]

Por lo tanto, se reitera que uno de los derechos humanos fundamentales que existen es el derecho a la justicia, por ser de carácter universal y progresivo, en razón de que cuando otros derechos son violados éste se erige legítimamente en la vía idónea para reclamar su cumplimiento y garantizar los derechos otorgados por la ley. Entonces, teniendo las víctimas sus derechos vulnerados merecen como premisa de equidad la vía expedita para acceder a la justicia.

En consecuencia, es menester destacar que tales derechos deben ser garantizados por el Estado y sobretodo cuando el agente vulnerador provenga de las fuerzas del orden o de la disciplina, como es el caso de policías y militares, particularmente porque en muchos casos se trata de actos de abuso de la fuerza.

Finalmente, es importante resaltar que las Fuerzas Armadas como garantes del Estado están obligadas a generar raigambre sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, y concretamente a ser quienes tutelen los derechos de las víctimas. Esta será la muestra de que los nuevos tiempos de acceso a la justicia y la reparación del daño han llegado para las víctimas del delito. D

NOTAS

1 Lucio Anneo Séneca fue filósofo, político y escritor romano reconocido por sus obras de carácter moralista. Esta frase –que significa *vivir es luchar* o *vivir es milicia*– la escribió en una carta a su amigo Lucilio, la cual forma parte de una recopilación de 124 epístolas en 20 libros que comprenden *Las Cartas morales a Lucilio* (*Ad Lucilium epistulae morales*).

2 Presidencia de la República, Discurso, "Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán", 11 de diciembre de 2006, disponible en <http://bit.ly/1sgkb8a>, página consultada el 26 de octubre de 2016.

3 *Véase* Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 2016, disponible en <http://bit.ly/1ZYViQ4>, página consultada el 8 de noviembre de 2016.

4 *Ibidem*, artículos 133, fracción VII; 164; 411; y Cuarto transitorio, fracciones III, IV y V.

5 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, disponible en <http://bit.ly/1q84GFF>, página consultada el 8 de noviembre de 2016.

6 *Véase* Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, *loc. cit*.

7 *Ibidem*, artículo 49 *Bis*, fracción III, inciso *c*.

8 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 51/2014, Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, 21 de octubre de 2014.

9 Javier Garduño, "Militares torturan a joven; son procesados", en *24 Horas*, 14 de abril de 2016.

10 Alma Delia Canseco Guzmán, "Las Fuerzas Armadas frente a los progresos de las recomendaciones de la CNDH (1990-2015)", en *Criminogenesis. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal*, número 12, julio de 2015.

11 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 51/2014, del 21 de octubre de 2014, y su reclasificación como investigación de *violaciones graves* de derechos humanos el 13 de enero de 2015.

12 "Se disculpa Salvador Cienfuegos por tortura de militares a mujer", en *Quadratín México*, 16 de abril de 2016, disponible en <http://bit.ly/23NSAzJ>, página consultada el 26 de octubre de 2016.

13 *Véase* Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, disponible en <http://bit.ly/2cXb9Nl>, página consultada el 8 de noviembre de 2016.

14 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *loc. cit*.

15 Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco* vs. *Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, disponible en <http://bit.ly/1asl990>, página consultada el 8 de noviembre de 2016.

16 *Ibidem*, párr. 269.

17 *Véase* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Varios 912/2010, "Caso Rosendo Radilla Pacheco"*, julio de 2011, disponible en <http://bit.ly/1oYwGpL>, página consultada el 26 de octubre de 2016.

18 *Véase* Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros* vs. *México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, disponible en <http://bit.ly/1IVMRv4>, página consultada el 8 de noviembre de 2016.

19 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016, artículo 21, inciso *c*.

20 Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, última reforma publicada el 3 de mayo de 2013.

21 SCJN, Primera Sala, "Fianzas México Bital, S. A., Grupo Financiero Bital", amparo directo en revisión 1670/2003, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 125.

INCIDENCIA DELICTIVA Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS

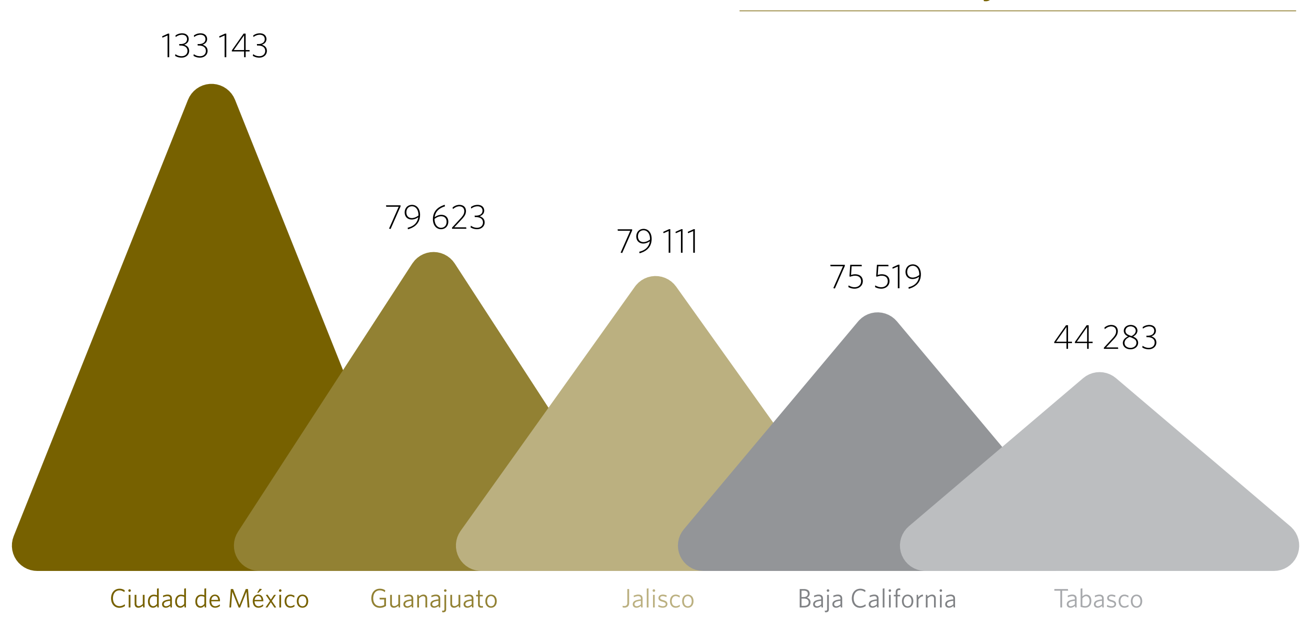
En México, la creciente inseguridad, la expansión del crimen y la impunidad suelen provocar inconformidad, miedo e indignación en aquellas personas que han sido víctimas de algún delito. Ante ello, es necesario el cumplimiento de una política nacional de atención a víctimas que a través de medidas y procedimientos implementados por las instituciones responsables brinde servicios integrales para el bienestar de las personas.

Actualmente son 16 los estados que están operando bajo el esquema de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para ofrecer la atención requerida por las víctimas: médica, psicológica, jurídica, de acompañamiento, orientación o de asistencia social.

Incidencia delictiva nacional*

Enero a septiembre de 2016 | **1 154 986 delitos**

Entidades con mayor incidencia delictiva



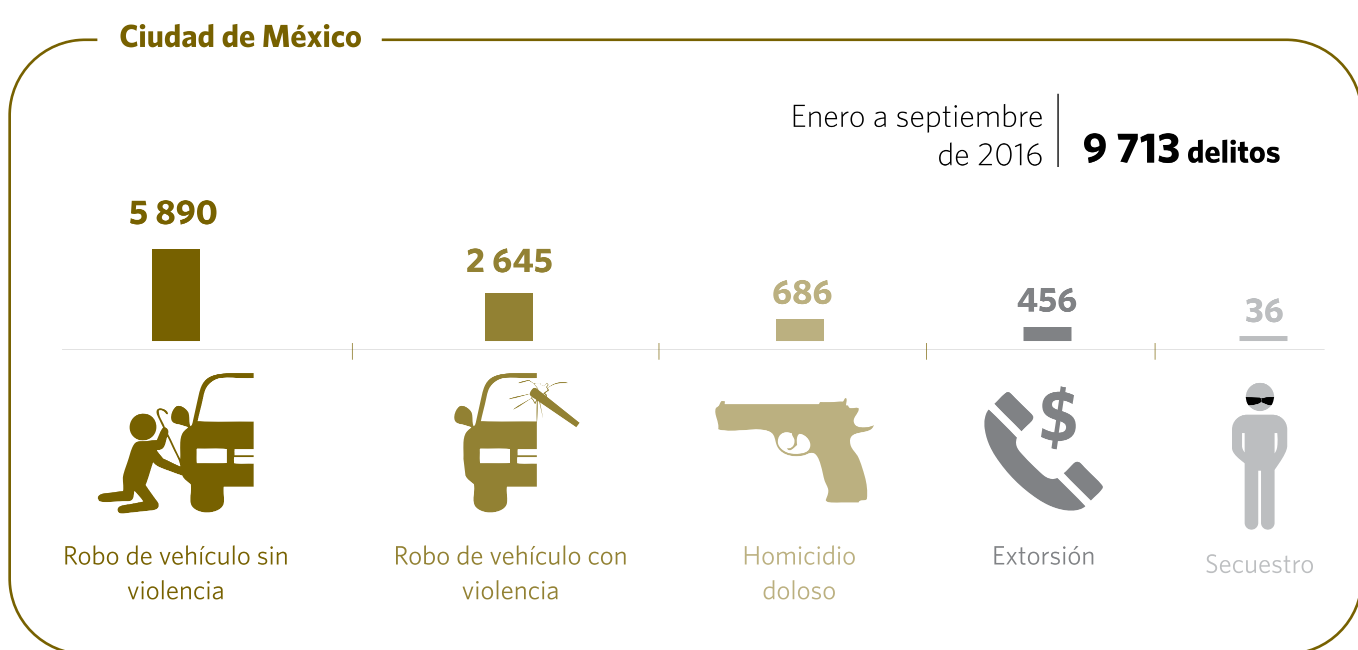
* Las cifras reportadas no se relacionan con el número de habitantes de cada estado, sino por los delitos denunciados ante las autoridades.

Delitos de alto impacto a nivel nacional:
homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos

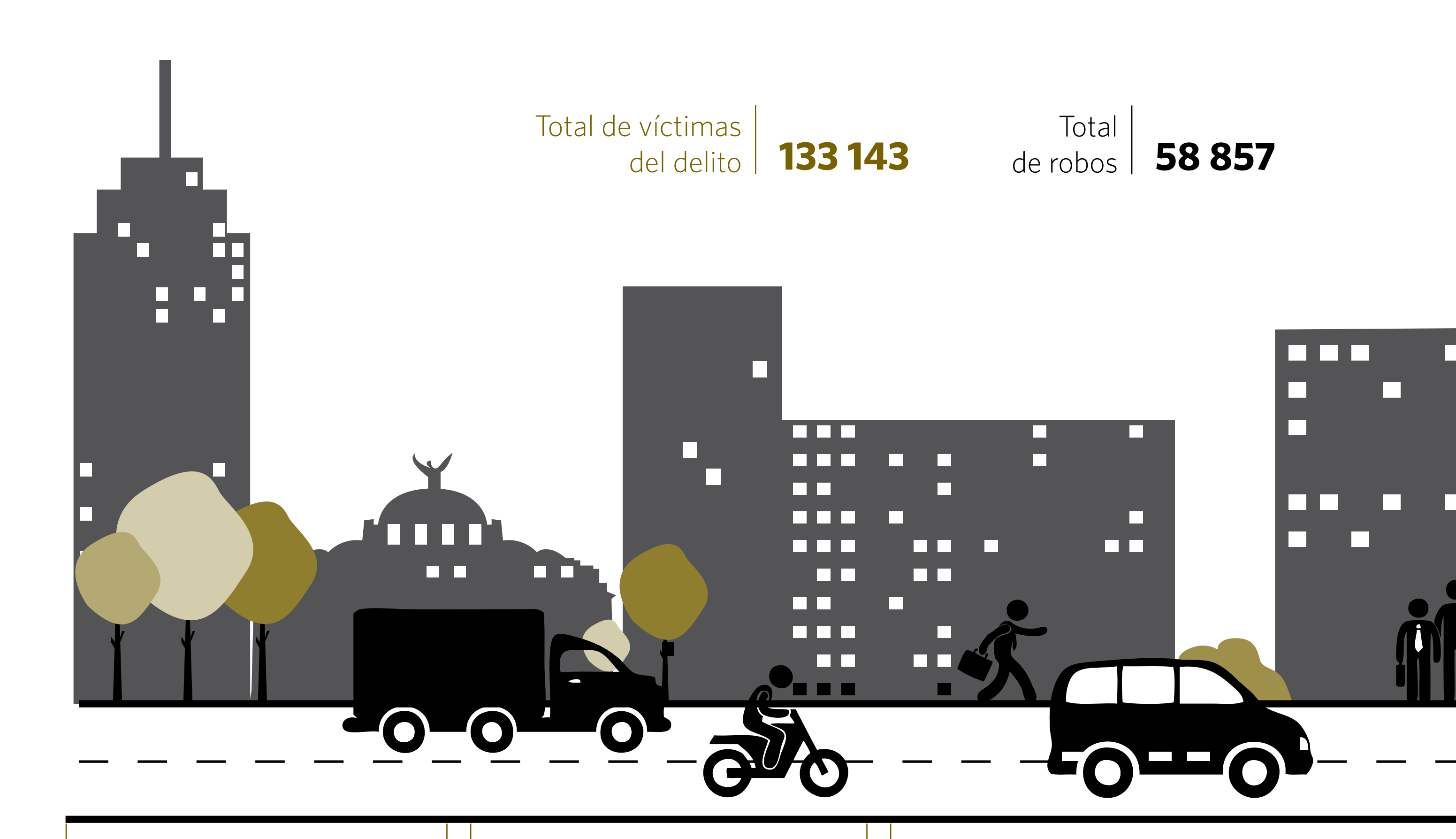
Enero a septiembre de 2016 | **86 530 delitos**

Principales entidades donde se registran delitos de alto impacto





Otros delitos contabilizados de enero a septiembre de 2016 en la Ciudad de México



Robo común | 58 838

Con violencia	**15 104**
A transeúntes	9 224
De vehículos	2 645
A negocio	1 851
A casa-habitación	370
A transportistas	102
Otros	912
Sin violencia	**43 734**
A negocio	9 386
De vehículos	5 890
A casa-habitación	4 208
A transeúntes	3 681
A transportistas	13
Otros	20 556

Lesiones | 7 868

Con arma de fuego	930
Con arma blanca	674
Otros	6 264

Total de homicidios | 1 168

Dolosos	**686**
Por arma de fuego	379
Por arma blanca	128
Otros	179
Culposos	**482**
Por arma de fuego	28
Otros	454

Delitos patrimoniales | 21 832

Fraude	8 852
Daño en propiedad ajena	7 446
Despojo	2 666
Abuso de confianza	2 412
Extorsión	456

Diversos delitos

Amenazas	7 540
Violación	461
Otros delitos sexuales	1 654
Secuestro	36
Estupro	13
Otros delitos	33 714



Fuentes: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Datos abiertos de incidencia delictiva", disponible en <http://bit.ly/2eIjN3b>; Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, disponible en <http://bit.ly/2flofIE>; Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2015, disponible en <http://bit.ly/1I5Q9zH>; y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, "Área de Atención Ciudadana", disponible en <http://bit.ly/2e6BsGd>, todas las páginas fueron consultadas el 7 de noviembre de 2016.

Infografía: Gladys López Rojas/CDHDF.

Directorio de atención a víctimas del delito en la Ciudad de México

Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas del Delito Violento (Adevi).
5574 3440 y 5345 5598

Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA)
5345 5067 y 53455084

Centro de Investigación Victimológica de Apoyo Operativo (CIVA)
5345 5598, 5345 5058 y 5345 5054

Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI)
5345 5598 y 5345 5229

Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones (Cariva)
5242 6141, 5242 6142, 5242 6140, 5242 6137, 5242 6138 y 5242 6146

Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA)
5200 9633 y 5200 9634

Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas
5242 6270, 5242 1317 y 52426193

Autoridades competentes

Procuraduría General de Justicia
<http://www.pgj.cdmx.gob.mx/>

Secretaría de Salud
<http://www.salud.cdmx.gob.mx/>

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
<http://dif.cdmx.gob.mx/dif/>

Secretaría de Seguridad Pública
<http://www.ssp.cdmx.gob.mx/>



Fotografía: Cortesía Revista Resiliencia <http://www.revistaresiliencia.org/>.

Desaparición, búsqueda, procesos de exhumación y enfoque psicosocial

Alejandra González Marín*

* Licenciada en Psicología y maestra en Desarrollo Rural. Es docente de la Licenciatura de Derechos Humanos y Gestión de Paz en la Universidad del Claustro de Sor Juana. Se especializa en la documentación, atención y acompañamiento a víctimas de graves violaciones a derechos humanos bajo la perspectiva psicosocial. Cuenta con varias publicaciones y ponencias en foros sobre esta materia.

Introducción

Comprender los impactos que la desaparición de una persona ocasiona en sus familiares es fundamental para desarrollar herramientas mínimas e integrales de atención y acompañamiento. En el mismo nivel de relevancia, de acuerdo con Carlos Beristain, la perspectiva psicosocial indica la necesidad de comprender los escenarios políticos, sociales, culturales y económicos[1] en los que cada una de las desapariciones ocurre, en el marco de impunidad en el que prevalecen las decenas de miles de casos que hay en nuestro país, entendiendo el reto que representa la búsqueda por garantizar el derecho a la verdad y a la justicia para las familias.

Actualmente en nuestro país, frente a la creciente cifra de personas desaparecidas y la falta de acciones concretas en las investigaciones de las fiscalías para dar con su paradero, los colectivos de familiares han realizado trabajos de búsqueda de fosas clandestinas o de fosas irregulares en distintos terrenos de varios estados de la república, donde se presume que puedan haber restos humanos enterrados. Muchas de estas búsquedas se han hecho con esfuerzos propios, otros tantos junto con instituciones públicas, realizando trabajos forenses por la presión de los colectivos sociales para que éstos sean parte de las investigaciones que se llevan a cabo.

En ese sentido, este artículo revisa las consideraciones mínimas que toda persona debe tener en cuenta al acompañar a las familias en sus procesos de búsqueda.

Desarrollo

Revisar el concepto de *desaparición forzada*[2] implica comprender el escenario nacional actual. De no hacerlo así, se perdería de vista la magnitud de las afectaciones que este delito genera tanto en las víctimas, como en la percepción social sobre el trabajo del Estado para dar con el paradero de las personas desaparecidas. El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)[3] indica que existen denuncias de por lo menos 27 600 casos de personas que el Estado prefiere llamar "no localizadas".[4]

En este escenario habrá de entenderse que por los daños e impactos derivados de la desaparición forzada de una persona este hecho debe considerarse como una *tortura continuada*[5] para los familiares que emprenden su búsqueda. Lo anterior se debe a que sistemáticamente el proceso de investigación estará plagado de ambigüedades; de información centrada en el perfil de la víctima y no en el de quien cometió el delito y sus intenciones; de una recurrente exposición a graves riesgos de seguridad; de situaciones constantes de revictimización por parte de las y los servidores públicos; de prácticas asociadas a la criminalización de las víctimas, entre otros aspectos. Todo ello se suma a la diversidad de afectaciones psicosociales que viven las familias y que hace que experimenten la desaparición como una *agonía prolongada* por años o por el resto de sus vidas.

Cualquier tipo de intervención con víctimas de desaparición requiere un trato diferenciado respecto de la vivencia que han tenido otras víctimas de violaciones de derechos humanos. La diferencia radica en que la desaparición hace intangible la elaboración del trauma, pues no hay evidencia alguna que indique lo que ha sucedido a la persona desaparecida.

Ese es el caso de Araceli Rodríguez, madre de Luis Ángel León Rodríguez, policía federal desaparecido en el estado de Michoacán en 2009. Ella comparte su testimonio de la siguiente manera:

> La desaparición de un ser humano es una pregunta sin respuesta, es vivir sin vivir, es muerte en vida, es vivir sus-



Fotografía: Mariana Martínez Amador, *¿Dónde están?*, imagen participante en el VI Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2016.



> pendido en el tiempo. No hay certeza muchas de las veces de cómo, cuándo, dónde y por qué sucedieron los hechos. Por ello la diferencia [entre] la ejecución y la desaparición. En la ejecución puede vivirse el duelo; [mientras que] en la desaparición se vive un duelo congelado, porque [la persona] no está muerta, no está viva, ¿dónde está? [Lo anterior ocurre] aun cuando se tiene acompañamiento psicológico. [Es un hecho que] mientras la persona no aparezca no habrá duelo cerrado.[6]

Si bien los procesos de búsqueda están basados en la expectativa de encontrar con vida a las personas desaparecidas, para sus familias la probabilidad de muerte también está presente. En nuestro país, ante las decenas de miles de personas desaparecidas y a los continuos hallazgos de fosas clandestinas o irregulares, se abre la posibilidad de dar con sus paraderos, en muchos de los casos, en estas fosas.[7] En este supuesto, la única vía para identificar los restos hallados es por medio de exhumaciones.

Las exhumaciones desempeñan un rol fundamental para las víctimas y la sociedad, tanto para conocer la verdad sobre lo que ocurrió como para ofrecer pruebas objetivas que garanticen el acceso a la justicia. Por otro lado, son la vía para restituirle a las personas desaparecidas su identidad y para devolverlas a sus familiares y a las comunidades a las que pertenecen.

En diversas experiencias de países latinoamericanos, desde la perspectiva psicosocial, se ha constatado que los procesos de exhumación que responden a la búsqueda de personas desaparecidas conllevan tanto *la posibilidad reparadora*, como un *alto potencial de daño* y revictimización para las familias. Es por ello que resulta imprescindible comprender la impor-



Fotografía: Cortesía Revista Resiliencia <http://www.revistaresiliencia.org/>.

tancia que tienen estos procesos como parte de las investigaciones, así como la necesidad de *hacerlo bajo la figura del acompañamiento psicosocial*.

El carácter reparador de estos procesos se ha producido siempre que éstos han sido planeados, llevados a cabo y acompañados tanto por familiares como por equipos interdisciplinarios, los cuales, con el apoyo interinstitucional del servicio público y de sociedad civil, han logrado la identificación de los restos de forma veraz. Por otro lado, el enorme potencial de daño inherente a los procesos de exhumación se ha documentado en los casos que han sido realizados de modo inadecuado, con esfuerzos insuficientes de identificación, o por el trato indigno que se le da a los restos.[8]

Dentro del proceso legal, una vez que los familiares o colectivos de familias con el apoyo de sus representantes han puesto una denuncia ante la fiscalía o la procuraduría correspondiente, es deseable que la agencia del Ministerio Público facilite la coordinación entre los equipos antropológico forenses, considerando a los que pertenecen al servicio público como a los que las víctimas hubieran asignado como sus peritos particulares; además de un equipo de apoyo y acompañamiento psicosocial que sea de completa confianza y se vincule con los familiares que estarán presentes en la exhumación.

Es preciso reconocer que el Estado fue incapaz de cuidar la integridad física y la vida de las personas desaparecidas; y es el responsable de garantizar el acceso al paradero, a la verdad, a la justicia y a la reparación del daño.

Para esta parte del proceso de búsqueda el acompañamiento psicosocial a las víctimas debe ser visto no sólo como un apoyo emocional, sino como un proceso que favorezca el diálogo con los colectivos de víctimas y los equipos legal y antropológico forenses, como parte de la estrategia que fortalezca a las víctimas y familiares para afrontar el largo camino que les supone la búsqueda de justicia, con el objetivo de dar al proceso de recuperación de restos un sentido reparador.[9]

Conclusiones

Frente al grave problema que representa la desaparición forzada, así como lo que desencadena en las víctimas en sus procesos de búsqueda de verdad y justicia en torno al paradero de sus familiares, está pendiente en México, por parte de las instancias públicas de procuración de justicia, contar con las capacidades técnicas e institucionales que reconozcan el problema generalizado en nuestro país, mediante la concreción del RNPED, así como el establecimiento de políticas públicas claras para la búsqueda de personas en la Ley General sobre Desaparición Forzada.

En este contexto, es fundamental que la búsqueda de personas desaparecidas se haga bajo la premisa de hallarlas con vida, hasta no tener indicios que indiquen lo contrario.

Por lo tanto, es importante reconocer que ante el creciente hallazgo de fosas clandestinas e irregulares en nuestro país, la participación activa de familiares y colectivos de familias en los procesos de exhumaciones en lugares donde se presume que puedan estar los restos de sus familiares –o los de otras personas–, abre la posibilidad de la elaboración del duelo, la recuperación de la memoria y la dignificación de los restos.

Finalmente, es fundamental reconocer que el Estado en su conjunto fue incapaz de cuidar la integridad física y la vida de las personas desaparecidas. Es el Estado, con sus diferentes niveles de procuración de justicia, el responsable de garantizar el acceso al paradero, a la verdad, a la justicia y a la reparación del daño. El Estado tiene la obligación de no entorpecer la participación de las familias en la investigación en los distintos escenarios de búsqueda y de dignificar en todo momento a las víctimas de desaparición. D

NOTAS

1 *Véase* Carlos M. Beristain, *Manual sobre la perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, Bilbao, Universidad del País Vasco/Hegoa, 2007.

2 La *desaparición forzada de personas* ha sido catalogada históricamente como una grave violación a los derechos humanos. La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el propio Proyecto de Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, catalogan la *desaparición forzada* como una grave violación a los derechos fundamentales. De igual forma órganos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) hacen la misma catalogación. Al respecto, se refieren dos casos para ejemplificar: Caso Bleir Lewboff y Valiño de Bleir *vs.* Uruguay, en la decisión del 29 de marzo de 1989, emitida por el Comité de las Naciones Unidas, y el Caso Barrios Altos *vs.* Perú, en la sentencia de fondo emitida por la Corte IDH el 14 de marzo de 2001.

3 Secretaría de Gobernación, "Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consulta pública RNPED", disponible en <http://bit.ly/1bvegtZ>, página consultada el 28 de agosto del 2016.

4 La cifra referida habrá de tomarse con reserva, pues sólo están consideradas las denuncias interpuestas. De éstas, el propio registro oficial no especifica cuántos casos son de personas extraviadas o ausentes de manera voluntaria ni en cuántos hubo la participación de agentes estatales o no estatales en la desaparición. También son inciertos los datos debido a los elevados niveles en la cifra negra, número de delitos no denunciados o que aun siendo denunciados no derivaron en alguna investigación. Según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), en 2014 la cifra negra en México fue de 92.8%. En consecuencia, el registro oficial no revela la verdadera gravedad del tema. *Véase* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Boletín de prensa, Envipe 2015, p. 2, disponible en <http://bit.ly/1MGm7mV>, página consultada el 15 de noviembre de 2016.

5 La Corte IDH ha considerado que la desaparición forzada de personas también vulnera la integridad de los familiares de la víctima, debido a que éstos viven secuelas que son consecuencia directa del hecho de la desaparición y del largo peregrinar en su lucha con las autoridades del Estado para tener acceso a la justicia. *Véase* Corte IDH, *Caso Blake vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 24 de enero de 1998, serie C, núm. 36, párrafos 113 y 114, disponible en <http://bit.ly/2fsh5OW>, página consultada el 15 de noviembre de 2016. N. del E. Las cursivas es énfasis de la autora.

6 Palabras escritas por Araceli Rodríguez, compartidas con la autora de este texto en septiembre de 2016.

7 La posibilidad de comprender la importancia de estos trabajos está dada por las vivencias y expectativas de las víctimas en los procesos de exhumación que se han llevado a cabo en diversas regiones del país: Fosas de Tetelcingo, Morelos (2016); Saltillo, Coahuila (2015-2016); Ciudad Juárez, Chihuahua (2000-2006); Tlalmanalco, Estado de México (2013); Atoyac de Álvarez, Guerrero (2010-2014); Iguala, Guerrero (2014) y Veracruz (2013-2016).

8 *Véase* Pau Pérez-Sales y Susana Navarro García, *Resistencias contra el olvido. Trabajo psicosocial en procesos de exhumaciones en América Latina*, España, Gedisa, 2007, disponible en <http://bit.ly/2gpTSz1>, página consultada el 15 de noviembre de 2016.

9 *Véase* Martha Stornaiuolo y Rosa Lía Chauca, "Acompañamiento psicosocial en procesos de investigación antropológica forense en Perú", en Pau Pérez-Sales y Susana Navarro García, *op. cit.*, pp. 93 a 112.



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

Mecanismos de protección a víctimas de delito: equidad y debido proceso

María de los Ángeles Fromow Rangel*

* Ex titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

El eje rector de la justicia en México debe ser el respeto integral a los derechos fundamentales de todas las personas; sin embargo, la autora argumenta que las víctimas de los delitos son a menudo olvidadas y sólo en contadas ocasiones participan de manera integral en las decisiones que se toman en los procesos que les atañen, por lo que carecen de la asistencia, el apoyo y la protección que necesitan dada su condición.

El nuevo sistema de justicia penal mexicano ha demostrado ser un parteaguas en la procuración y administración de justicia en muchos aspectos. No obstante, es importante destacar que su equidad, efectividad y eficiencia giran en torno a un concepto que, si bien es sonado y reproducido hasta el cansancio, hasta hace muy poco tiempo se convirtió en garantía y en eje rector para la justicia en México: el respeto integral a los derechos fundamentales de todas las personas. Pero, como nunca antes en este país, podemos aplicarlo a un sector que, a fuerza del día a día y de la deshumanización de los procesos, se había convertido en un mero requisito al que, paradójicamente, no se atendía correctamente: las víctimas.

Cuando una persona es víctima de un delito, el sufrimiento que éste genera provoca enormes perjuicios físicos, financieros y emocionales. En muchos países –incluido el nuestro hasta antes de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de seguridad y justicia, de 2011[1] y 2008,[2] respectivamente– las víctimas de los delitos son a menudo olvidadas y sólo en contadas ocasiones participan de manera íntegra en las decisiones que se toman en los procesos que les incumben; y ni hablar de la ausencia del compromiso en brindarles la asistencia, el apoyo y la protección que requieren dada su condición.

Estas prácticas son habituales incluso en los países que han formado parte en los acuerdos internacionales que defienden diversos instrumentos, ofreciendo orientación a los Estados miembros y, en determinados casos, prescribiendo ciertas obligaciones específicas en lo referente a los derechos de las víctimas o de determinados grupos de este sector.

Por mencionar algunos, en noviembre de 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas

de delitos y del abuso de poder,[3] en la que recomendó las medidas que debían adoptarse a nivel nacional, regional e internacional para mejorar el acceso de las víctimas de delitos a la justicia y al trato justo, y facilitarles el resarcimiento, la indemnización y la asistencia. Por su parte, la Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005, relativa a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, determina que:

> Al adoptar un enfoque orientado a las víctimas, la comunidad internacional afirma su solidaridad humana con las víctimas de violaciones del derecho internacional, incluidas las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos […] [por ello] las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad.[4]

En ese sentido, si bien es posible poner en marcha –sin cambios legislativos– prácticas destinadas a la protección de las víctimas, la experiencia apunta a que, en muchos casos, la adopción de una legislación que reafirme los derechos de éstas puede contribuir notablemente a impulsar este tipo de prácticas. De esta forma, en nuestro país se expidieron importantes reformas en la materia y se incluyeron mecanismos para la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, pero sobre todo los de las víctimas, tanto de los delitos como de las violaciones a sus derechos humanos.

Es así como en el tercer párrafo del artículo 1º de nuestra Constitución Política señala que:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.[5]

Asimismo, en el apartado C del artículo 20 constitucional se señala que la persona en situación de víctima tiene derecho a recibir asesoría jurídica; a coadyuvar con el Ministerio Público; a recibir atención médica y psicológica de urgencia, a que se le repare el daño; al resguardo de su identidad y otros datos personales en casos específicos, a solicitar medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y a impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público.[6]

Como podemos ver, este marco constitucional prevé la protección de los derechos de la víctima y pone de manifiesto el interés del Estado mexicano por salvaguardar y traer al escenario jurídico a una de las figuras que se encontraba más olvidada en la justicia penal.

Para atender las necesidades de las víctimas, el 9 de enero de 2013 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Víctimas, que crea la obligación de los estados de establecer mecanismos que garanticen la atención inmediata y la protección a víctimas. Conforme a dicha ley, las figuras que deben existir en las entidades son: el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, las Comisiones de Víctimas, el Registro, la Asesoría Jurídica, y el Fondo para Víctimas.[7]

Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla la figura del asesor jurídico de la víctima como uno de los sujetos del procedimiento penal y señala que la víctima o persona ofendida tendrá derecho a contar con una o un asesor jurídico gratuito en cualquier etapa del procedimiento, cuya designación estará a cargo del Estado cuando no se cuente con alguno particular.[8] La importancia de la figura del asesor jurídico de la víctima radica en la necesidad de defender los intereses de la víctima dentro del proceso penal, ya que muchas veces difiere de los intereses que persigue el Ministerio Público en razón del principio de objetividad con el que se conduce.

Cabe mencionar que la Ciudad de México aún no tiene una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, sin embargo sí cuenta con un área de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que se encarga

Fotografía: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.



de dar atención a las víctimas del delito. No obstante, es necesario que se constituya una comisión estatal que atienda a las víctimas y se ponga en operación, para que las víctimas tanto de los delitos como de las violaciones a derechos humanos encuentren desde su primer contacto con una autoridad, ayuda integral por parte de personal especializado y en las áreas que la Ley General de Víctimas establece, y para contribuir a la disminución de la sobrecarga del trabajo de la fiscalía y que los esfuerzos de ésta se centren en la investigación de los delitos.

Al tomar esto en consideración, lo ideal sería dejar en la fiscalía un área de atención y protección a víctimas y que se constituya la Comisión de Víctimas local para que ésta sea la instancia que concentre la atención integral a las víctimas y dé cumplimiento a lo que establece la Ley General de Víctimas.

Las consecuencias de no implementar estas figuras generaría:

- Violación a los derechos de la víctima, que puede desencadenar en demandas de amparo por violaciones al debido proceso y como consecuencia la reposición del procedimiento.
- Recomendaciones para el Estado mexicano por parte de organismos internacionales, ya que el derecho de la víctima de contar con una asesora o un asesor jurídico trasciende al plano internacional.
- Desventaja de la víctima del delito en el proceso, así como la nula protección a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Sin embargo, la expedición de un marco normativo adecuado no es suficiente ni la creación de instituciones o cambios en la infraestructura o el equipamiento, si como servidoras o servidores públicos no logramos cambiar nuestras prácticas en la forma de ver a las personas y sobre todo a las víctimas.

México precisa de sensibilidad en el cuerpo operativo del sistema de impartición de justicia; necesita encontrar empatía en las personas que nos atienden al momento de ser víctimas de un

Es necesario erradicar la idea de venganza para poder darle el justo papel a la víctima. Una sociedad que desplaza la venganza por la justicia permitirá que quienes sean víctimas de actos criminales no soporten solas el peso de las consecuencias y, sobre todo, evitará la culpabilización.

delito; urge tener autoridades que sepan escuchar más que llenar formularios; una víctima necesita resguardo, atención y seguridad; requiere que el Estado le brinde esperanza antes de que luche por llegar a la justicia de la mano de la ley, de la infraestructura o del equipamiento. Ahí está la confianza en las instituciones.

En este tema la educación también es una tarea pendiente; la educación a la sociedad y a las y los operadores de justicia. Es necesario erradicar la idea de venganza para poder darle el justo papel a la víctima. Una sociedad que desplaza la venganza por la justicia permitirá que quienes sean víctimas de actos criminales no soporten solas el peso de las consecuencias y sobre todo, evitará la culpabilización.

Las garantías y los protocolos que se establecen en los marcos legales deben ser absolutamente respetados, pero para esto hay que disponerse a escuchar a las víctimas, como lo ha propuesto el nuevo sistema de justicia penal;[9] los principios que ostenta, de alguna manera lo garantizan, pero tenemos que ir más allá.

El conflicto de intereses entre la víctima y el victimario, por poner un ejemplo, acarrea una enorme cantidad de responsabilidad por parte de la primera, y en muchos casos obstruye el



Fotografía: Antonio Vázquez / CDHDF.

papel de la autoridad en el proceso de justicia y pone en riesgo su integridad y seguridad. No sólo, pero sobre todo, en casos relacionados con abusos de poder y con crímenes sexuales.

En este punto, regreso al protocolo para expresar que durante la asistencia a la víctima por parte del Estado, el apoyo y la atención adecuados son necesarios y deben ser otorgados de la mejor manera posible no sólo para que *se haga justicia*, sino para evitar la revictimatización y, principalmente, que el trauma pueda ser superado.

El nuevo sistema de justicia penal trajo grandes cambios que se están viendo en todo el país. Pero esos cambios sólo generarán resultados en la medida en que sus operadoras y operadores le apuesten a un cambio en la forma de prestar sus servicios a la ciudadanía. D

NOTAS

1 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, disponible en <http://bit.ly/1q84GFF>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

2 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, artículo 2° transitorio, disponible en <http://bit.ly/2cXb9Nl>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

3 Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 40/34, el 29 de noviembre de 1985, disponible en <http://bit.ly/2gqWNY0>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

4 Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005, Preámbulo y numeral IV, disponible en <http://bit.ly/1GczNEz>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 27 de enero de 2016, artículo 1º, párrafo tercero, disponible en <http://bit.ly/1imezoW>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

6 *Ibidem*, artículo 20, apartado C.

7 Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, artículo 6°, disponible en <http://bit.ly/1QEwM0N>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

8 Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014, artículos 3° y 17, disponible en <http://bit.ly/1l0qyKE>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

9 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2016, disponible en <http://bit.ly/1rtAt3E>, página consultada el 14 de noviembre de 2016.

Ilustración: Gladys López Rojas/CDHDF.



Sentidos opuestos

LUIS WERTMAN ZASLAV*

* Presidente del Consejo Ciudadano de la Ciudad de México y de la Red Nacional de Consejos Ciudadanos de México, A. C., y miembro permanente de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Uno de los principales motivos que afectan la confianza y la participación de la ciudadanía tiene que ver con el hecho de que el trabajo desarrollado por la clase política a veces no responde a sus necesidades y demandas. A partir de esta premisa el autor refiere una serie de experiencias exitosas en materia de prevención del delito que evidencian los esfuerzos realizados desde la sociedad civil.

La dirección de la demanda ciudadana va en sentido opuesto a la dirección de la clase política nacional. Aunque entiendo la afirmación que realizan las autoridades en torno a que nadie está trabajando en contra del país y que lo que se entrega es lo mejor que puede hacerse, el consenso general es que esto no es suficiente.

Una de las mayores pruebas de esta afirmación es que mientras vivimos un repunte de los índices de delincuencia en el país, el gobierno federal decidió que para 2017 habrá cero recursos para prevención del delito,[1] y el presupuesto que se proyecta para combatir la corrupción parece condenar este esfuerzo —que nació de la sociedad civil—, a la burocracia más estándar que podemos alcanzar.

Observamos entonces decisiones administrativas incomprensibles –por lo menos a primera vista– casi todos los días, y en donde priva un punto medular: la falta de comunicación y consideración a la sociedad civil, con lo cual se ahonda en la falta de confianza entre las partes, valor fundamental que se requiere para avanzar.

En la sociedad civil trabajamos desde hace años en la edificación de un sistema de seguridad que permita, sobre todo, la participación ciudadana, ya que sin ella no se pueden revertir las condiciones adversas no superadas. Es en este tenor que las organizaciones civiles, como el Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, en todos los frentes, siempre ha impulsado la cultura de la denuncia, que desde nuestro punto de vista se debe llamar *cultura de la corresponsabilidad*, porque implica que una persona sea responsable de sus actos para que éstos beneficien a más personas, actos dentro de los que siempre está la acción de denunciar.

Es decir, si una persona víctima de un delito decide denunciar, inmediatamente ofrece información valiosa para que la autoridad pueda actuar y de esta manera pueda evitar que haya una próxima persona afectada. En ese supuesto la víctima actuó con corresponsabilidad.

Pero no podemos pedir a las y los ciudadanos que bajo los esquemas de operación de las instituciones de seguridad acudan a ellas, cuando vemos que los niveles de desconfianza son sumamente altos,[2] y es entonces cuando las organizaciones civiles generamos las herramientas que permitan revertir esta desconfianza.

Quiero ejemplificar este tipo de herramientas: la Línea Ciudadana 5533 5533 que opera en la Ciudad de México, y los números telefónicos



La ENVIPE 2016 establece que el robo a transeúnte registró 8 252 297 casos en 2015, siendo así el principal delito en el país y de éstos, en 57.7% de los casos el delito se realizó para quitarle a las personas sus teléfonos celulares.

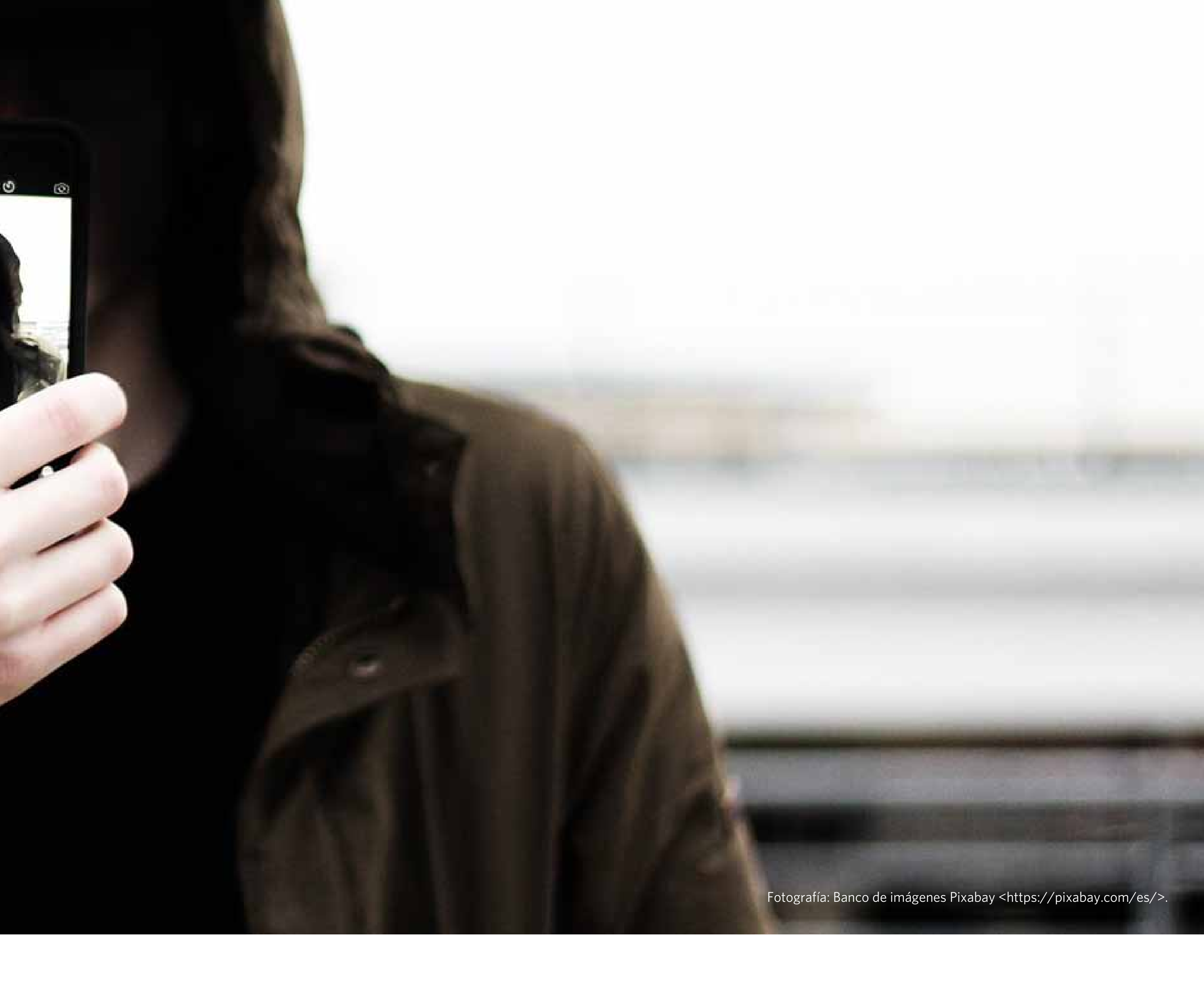
*5533 y 01 800 5533 000 que ofrecen el mismo servicio para todo el país, por parte del Consejo Ciudadano. Sus peculiaridades y cualidades son que estas líneas las opera la ciudadanía, psicólogas y psicólogos, así como abogadas y abogados, con lo cual se rompe la barrera de la desconfianza que sí se tiene hacia las autoridades.

Refiero un par de hechos que demuestran su operatividad: el número 01 800 5533 000 es la Línea Nacional Ciudadana contra la Trata de Personas, recibe cinco veces más reportes telefónicos que cualquier línea oficial operada por la autoridad y ha alimentado por lo menos 70% de los casos que se han logrado atender en esta materia.[3]

El otro ejemplo tiene que ver con el intercambio de información con las y los ciudadanos a través de la Línea Ciudadana 5533 5533. Esta acción ha permitido que el delito de extorsión telefónica, por lo menos en la Ciudad de México, mantenga desde hace cuatro años el promedio de 99% de intentos frustrados.[4]

En México, de acuerdo con datos del Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, el principal problema es la falta de confianza hacia sus autoridades, pero los ejemplos anteriores demuestran que el mal no se ha extendido aún hacia la ciudadanía, entonces la sociedad civil organizada es el mejor puente para lograr este objetivo, aun y cuando las organizaciones no son consideradas por las autoridades federales para crear esta cultura de la denuncia y la corresponsabilidad.

Tal vez la señal más poderosa de la falta de coincidencia, entre lo que deseamos las y los ciudadanos y lo que nos ofrecen las autoridades,


Fotografía: Banco de imágenes Pixabay <https://pixabay.com/es/>.

es el reclamo –a veces desesperado–, debido a que no entendemos bien a bien lo que hace el gobierno ni por qué gracias a ello estaríamos mejor que antes. Esto ocurre porque no vemos alguna política pública que favorezca la participación ciudadana para resolver e impulsar la cultura de la denuncia, aunque no podemos decir que eso suceda en todos los gobiernos, pues un ejemplo de lo contrario es la autoridad de la Ciudad de México, donde en varios casos no sólo se impulsa, sino también se escucha a la sociedad civil para resolver diversas problemáticas de manera conjunta.

La participación ciudadana y la política pública

Ahora bien, no encontrar la respuesta esperada por parte de la autoridad no significa que la sociedad civil deba permanecer inmóvil. En este sentido, hay especialistas que refieren que gran parte de la labor de prevención del delito está en nuestras manos.[5]

Pero para actuar debemos conocer y entender el *modus operandi* de la delincuencia y la motivación de la persona victimaria. Creo que la etapa de sólo brindar cifras sobre la comisión de delitos está superada, pues aunque sirve para saber si hay repuntes o descensos esto ya no es suficiente para actuar, ahora debemos entender y comprender a la delincuencia para poder superarla.

Para explicarlo mejor hablaré de un delito en particular: el robo a transeúnte, que es el que más se comete en el país desde hace por lo menos cuatro años, según los registros de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

Somos una nueva generación, una más exigente que la de nuestros padres y de nuestros abuelos con respecto al actuar del gobierno. Pienso que es el sistema y sus integrantes quienes no han entendido que México cambió, y ellos siguen anclados en una época distinta.

del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De acuerdo con la ENVIPE 2016, el robo a transeúnte en la calle o transporte público registró 8 252 297 casos en 2015, siendo así el principal delito que se registró en el país; de éstos, en 57.7% de los casos a las personas se les sustrajeron sus teléfonos celulares.[6]

Conocer sólo esta información no ayuda mucho, pero si vemos que la dinámica delictiva es un negocio, podremos entenderlo mejor. Debemos considerar en primer lugar que en nuestro país existen más de 103 millones de teléfonos celulares,[7] es decir que por cada persona en México hay un aparato. Así, el mercado es enorme, tanto para las compañías telefónicas como para la delincuencia.

Segundo punto y fundamental: más de la mitad de esos teléfonos son los llamados *smartphones*, los cuales tienen un costo mínimo de 3 000 pesos y máximo de 20 000 pesos, siendo el valor en el mercado un factor por el cual el aparato se vuelve sumamente atractivo para la delincuencia.

¿Por qué es atractivo el celular? Bajo las condiciones económicas actuales uno debe preguntarse cuál es el objeto de mayor valor que uno porta y compararlo con el efectivo de nuestra cartera. Mientras que un celular tiene un costo mínimo de 3 000 pesos, el promedio de dinero en efectivo que lleva consigo una persona es de 200 pesos.

En ese sentido, es posible considerar que en el mercado ilegal o informal de celulares –sobre todo de los robados–, alguien puede obtener de venta un mínimo de 500 y un máximo de hasta 3 000 pesos, dependiendo del modelo. Es decir, las ganancias por la venta de dos o tres celulares podrían sumar en un día casi los 10 000 pesos.

Es evidente entonces por qué el robo de celulares ha crecido año con año. De acuerdo a la propia ENVIPE de 2016, el robo de celular ha pasado de 52% del total de robos a transeúnte en 2013 a 57% el año pasado, un aumento de 5% en dos años,[8] cifra que nos debe hacer pensar lo redituable que es este delito.

Ahora bien, ¿qué hemos hecho para detenerlo? De nueva cuenta, desde la sociedad civil, en especial desde el Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, impulsamos primero la iniciativa para establecer el Registro de Celulares, pero como ha ocurrido en otras ocasiones, una pésima operación administrativa de la autoridad obligó a descartar el procedimiento. Entonces se propuso la aplicación de la misma tecnología, e impulsamos ante las y los legisladores federales cambios legales, para permitir el bloqueo del número de identificación del teléfono celular (International Mobile Equipment Identity, IMEI por sus siglas en inglés), medida que dejaría inoperantes los aparatos robados y con ello se desincentivaría la práctica de este delito.

Aunque la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece ya este procedimiento, no hay certeza de que las empresas de telefonía celular lo apliquen a cabalidad. Éstas dicen que en 2015 sólo fueron robados 609 547 celulares, es decir, 300 000 menos si se contempla sólo el robo de celulares, pero 3 100 000 menos si se trata del robo de celular y otras pertenencias, de acuerdo con los registros de la ENVIPE del INEGI. Además, sabemos que la coordinación entre las empresas y las autoridades en este tema no es la mejor. Así, seguimos viendo que el principal delito en el país fue diagnosticado y enfrentado por la sociedad civil, ya que la política pública no permitió un combate real frente a esta problemática.

Esperanza o desilusión

Básicamente he referido en este texto cómo la inseguridad pasa por un divorcio entre las políticas públicas y la actuación de la sociedad civil. No entiendo mucho de política. Sus códigos, prácticas y tradiciones son para mí, como supongo lo son para la mayoría de las y los ciudadanos, un mis-

terio que se explica sólo a través de los intereses compartidos o contrarios de quienes la practican.

En este sentido, se evidencia que es posible tener la política pública adecuada –como es el caso del presentado con respecto al bloqueo del número de identificación de los teléfonos celulares después de un robo–, y a la vez acciones de la autoridad que no responden al reclamo ciudadano.

Aprovecho este espacio para reflexionar sobre los casos de despilfarro y abuso en los que están involucrados los ex gobernadores de Veracruz, Sonora, Quintana Roo y Chihuahua. Autoridades que propusieron combatir el delito, pero favorecieron la impunidad.

Somos una nueva generación, una más exigente que las de nuestros padres y de nuestros abuelos con respecto al actuar del gobierno. Pienso que es el sistema y sus integrantes los que no han entendido que México cambió, y ellos siguen anclados en una época distinta.

Probablemente ese es el fondo del reclamo: que se han usado todas las lecciones del pasado y ni una sola ha funcionado. Que ese entusiasmo y esa ilusión cíclica que tenemos sobre el país y sobre nuestro futuro no sólo han durado poco, sino que le cedieron su lugar a una gran desilusión que raya, en ocasiones, en el franco hartazgo.

Sin embargo, más que nunca depende de las y los ciudadanos obligar a que ambas direcciones –las de las autoridades y la ciudadanía– se empaten. No se ve otra salida para hacer que prevalezca la esperanza sobre la desilusión. D

NOTAS

1 Arturo Ángel, "Hacienda recorta hasta 100% de recursos a programas de seguridad pese al alza de violencia", en *Animal Político*, 12 de septiembre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2cTbEeP>, página consultada el 9 de noviembre de 2016.

2 De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016, 95% de la población desconfía de las instituciones de seguridad. *Véase* Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016", disponible en <http://bit.ly/2dhNquw>, página consultada el 26 de octubre de 2016.

3 Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, Comunicado, "Lanzamos junto con Polaris línea Binacional Contra la Trata de Personas", 1 de octubre de 2015, disponible en <http://bit.ly/1SUD0QA>, página consultada el 9 de octubre de 2016.

4 Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, "No Más Extorsiones Telefónicas", disponible en <http://bit.ly/2e66BHA>, página consultada el 26 de octubre de 2016.

5 Hay expertos que señalan que, al vernos frente a un evento delictivo o de violencia, nuestra seguridad radica en 90% en la prevención, en 5% en nuestra reacción y 5% restante es cuestión de coincidencia y/o suerte. *Véase* David Lee, "Ante la inseguridad: prevención y reacción", en *Manual de seguridad para la prevención del delito*, disponible en <http://bit.ly/2g5xPxz>, página consultada el 10 de octubre de 2016.

6 Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016", *loc. cit*.

7 *Véase* Instituto Federal de Telecomunicaciones, "Telecomunicaciones móviles", disponible en <http://bit.ly/2g5sDtO>, página consultada el 10 de noviembre de 2016.

8 *Véase* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016", *loc. cit*.





COMISIÓN DE
ASUNTOS MIGRATORIOS

XVII REUNIÓN
ORDINARIA

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, ABRIL 21 DE 2015

De izq. a der.: Nancy Pérez, directora general de Sin Fronteras , I. A. P., y Amalia García Medina, ex presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados.
Fotografía: Cortesía Sin Fronteras, I. A. P.

20 años trabajando por un mundo Sin Fronteras

NANCY PÉREZ GARCÍA*

* Directora general de Sin Fronteras, I. A. P. Consejera honoraria de la CDHDF.

En este texto la autora hace un recuento de los logros de Sin Fronteras, organización con poco más de 20 años en la defensa y promoción de los derechos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y sus familias. Asimismo, reconoce que los retos y obstáculos en esta materia derivan del reforzamiento de políticas migratorias restrictivas en todo el mundo.

En enero de 2016 Sin Fronteras cumplió 20 años de trabajo ininterrumpido en favor de la población migrante, refugiada, solicitante de asilo y sus familias. En estos años, quienes integramos la familia que ha conformado la organización nos sentimos muy orgullosos de los logros y aprendizajes que hemos alcanzado en colaboración con otros actores y la propia población.

Nuestro proyecto nace en el marco de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, con una idea clara: impulsar el tema migratorio y de asilo en la agenda pública y promover procesos de articulación intergubernamentales e intersectoriales, temas claves para el diálogo y la construcción de políticas migratorias regionales.

En la actualidad desarrollamos diferentes procesos de incidencia en políticas públicas y legislación en materia migratoria, acciones de capacitación, sensibilización y difusión, dirigidas a los tres órdenes de gobierno:

- Ejecutivo Federal. Participamos en el desarrollo, implementación y monitoreo del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Especial de Migración 2014-2018, así como del marco normativo en materia migratoria y de asilo.
- Poder Legislativo. En la actualidad asesoramos técnicamente las mejoras al marco jurídico en materia migratoria y de asilo (Ley de Migración) mediante el Grupo de Trabajo en Política Migratoria. Somos la Secretaría Técnica del Consejo Parlamentario Regional para las Migraciones (Coparem) que reúne a las comisiones de migración de los *poderes legislativos de México, Centroamérica y la República Dominicana*.[1]
- Poder Judicial. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) encargó a Sin Fronteras el desarrollo del *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, también participamos en la elaboración de la sección de Migración del *Protocolo Regional para mejorar el acceso a la justicia en Iberoamérica*. Asimismo, hemos colaborado por cuatro años en actividades

de capacitación en las casas de la Cultura Jurídica de la SCJN, ubicadas en todos los estados de la república mexicana.



A escala local participamos en la creación del Programa Sectorial de Interculturalidad, Hospitalidad y Atención a Migrantes y sus Familias del Gobierno del Distrito Federal, que incluye, entre otros puntos, la garantía de acceso al derecho a la identidad, la salud y la educación; igualmente impulsamos la creación, implementación, seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por otro lado, somos pioneros en el desarrollo de un *modelo de atención integral* centrado en la persona, desde el enfoque psicosocial y psicojurídico.

Cada año atendemos a alrededor de *500 personas migrantes internacionales, refugiadas, apátridas, solicitantes de asilo y beneficiaras de protección complementaria, las cuales en su mayoría provienen de América Central (45% aproximadamente)*. Se les proporcionan los siguientes servicios de manera gratuita:

- *Asistencia humanitaria*: para cubrir las necesidades más elementales de la población en materia de alimentación, alojamiento, acceso a servicios médicos y educativos, transporte local; así como artículos de higiene personal.
- *Servicios legales*: orientación, asesoría y representación legal en materia de documentación migratoria, apoyo y acompañamiento en el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado por el Estado mexicano; así como litigio estratégico de casos paradigmáticos que sienten precedentes para el avance en el respeto y fortalecimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en México y América.
- Servicios por medio de una Red de Abogados Pro Bono creada por Sin Fronteras y formada por más de 20 prestigiosas firmas, despachos, clínicas jurídicas de universidades y abogados que prestan sus servicios de forma gratuita a las personas usuarias en materia familiar, civil, penal, laboral, administrativa, fiscal; así como a organizaciones civiles mexicanas.
- *Apoyo psicosocial*: los contextos de violencia y persecución que viven las personas en sus países de origen y en ocasiones en México, causan problemas psicosociales que deben ser atendidos, por lo que un área especializada de la organización brinda contención, psicoterapia breve e intervención en crisis. Actualmente desarrollamos un programa piloto para brindar atención especializada e integral a mujeres víctimas de violencia sexual.
- *Asistencia para la integración local*: desarrollamos actividades de capacitación y sensibilización para las personas usuarias en temas de educación; empleo; documentación migratoria; conocimiento general de México; choque cultural; cuidado de la salud, prevención, detección y tratamiento del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH). Se lleva a cabo el acompañamiento a las personas para que sus hijas e hijos puedan ingresar a los sistemas nacionales de educación y salud, y contamos con un programa de clases de español básico y avanzado para personas



Fotografía: Cortesía Sin Fronteras, I. A. P.

usuarias que no hablan el idioma. En su mayoría se trata de personas provenientes de Haití, Nigeria, República Democrática del Congo y Camerún.

- *Monitoreo de estaciones migratorias*: con el fin de garantizar que se respeten los derechos humanos de la población extranjera, brindamos talleres y documentamos las condiciones de detención en estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, y publicamos periódicamente un informe de resultados y de propuestas de trabajo en la materia. Asimismo, recientemente publicamos un informe que contiene el trabajo de 15 años de monitoreo a estaciones migratorias.

Desde nuestro trabajo en Sin Fronteras observamos que los retos en materia migratoria no han disminuido, sino que por el contrario, se han complejizado y la forma de hacerles frente ha sido la profesionalización de los equipos de trabajo, las alianzas estratégicas, la innovación en las propuestas que realizamos, el cuestionamiento permanente sobre la forma en la que impulsamos las iniciativas y la documentación sobre los temas que trabajamos.

En la reflexión de los logros alcanzados y los retos por afrontar la realidad nos muestra que la agenda de derechos humanos, en particular la vinculada a la población migrante y sujeta de protección internacional, tiende a complejizarse cada año, y las respuestas que se dan o no en su atención dependen de la voluntad de las y los políticos encargados de la agenda, de la capacidad institucional que hay para ello y de la organización que se logra hacer desde sectores de la sociedad civil para plantear con claridad los problemas y alternativas viables para su solución.

Por supuesto que la principal barrera a enfrentar sigue siendo el reforzamiento de políticas migratorias restrictivas en todo el mundo. D

NOTA

1 N del E.: Las cursivas son énfasis de la autora.



Fotografía: Ariadna Vicente Castañeda, *Dos palabras: inocente o culpable*, imagen participante en el VI Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2016.

El principio de presunción de inocencia. Fundamentos y paradigmas de aplicación

EDGAR ELÍAS AZAR*

* Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

En este texto el autor reflexiona sobre uno de los principios constitucionales que fundamentan la justicia penal en un Estado democrático de derecho: la presunción de inocencia. Asimismo, destaca los criterios asumidos por diversas cortes para garantizar el derecho a un juicio justo que tiene toda persona imputada.

Introducción

Se ha llegado a sostener que si el derecho actual está compuesto de reglas y principios, son prevalentemente *reglas*, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y justicia son *principios* mayoritarimante.[1] Hacer esta diferencia es útil para entender las dinámicas del derecho.

Por lo que respecta a los principios, éstos desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir, constitutivo del orden jurídico; mientras que las reglas, con todo y que están escritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son más que leyes reforzadas por su forma especial, lo que implica que éstas se agotan en sí mismas, es decir, no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan.

También se han querido distinguir las reglas de los principios, estableciendo que a las primeras "se les obedece", mientras que a los segundos "se les presta adhesión". Esta diferenciación lleva el asunto a terrenos éticos y axiológicos, en suma, al ancho campo de la cultura jurídica del mundo y sus distintas regiones.

Los principios no dicen cómo actuar en determinadas y precisas ocasiones, pero proporcionan criterios –sostiene el jurista italiano Gustavo Zagrebelsky– para tomar posición ante situaciones concretas que a primera vista aparecen indeterminadas. Por lo tanto, éstos generan actitudes favorables o contrarias como: adhesión, apoyo, disenso o repulsa hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto.

Así, Zagrebelsky señala que "es preciso darse cuenta de que *el derecho por reglas* del Estado decimonónico era algo cualitativamente distinto al *derecho por principios* del Estado constitucional contemporáneo".[2] Este cambio estructural del derecho implica necesariamente consecuencias serias, incluso para la jurisdicción, que no puede seguir atenida a recetas del positivismo jurídico (del *kelseniano* concretamente),[3] esa corriente de pensamiento ya desarbolada por la tormentosa realidad de nuestros días. En consecuencia, no cabe argumentar que la inclusión de los principios desdiga el rigor de todo saber jurídico. Dicho lo anterior, es oportuno acer-

carse al análisis del *principio* de presunción de inocencia.

Fundamentos

El principio de presunción de inocencia es un criterio superior de la jurisdicción penal. Se incluyó de forma inaugural en el artículo 9º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que a la letra dice:

> Puesto que todo hombre se presume inocente mientras no sea declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la ley.[4]

El objetivo de este principio fue generar una enérgica protección de la libertad personal al invertir la carga de la prueba como parte de un mecanismo consustancial de toda presunción legal. Su proclamación formó parte de dicha declaración histórica que establece las dimensiones de su importancia para la justicia y la concordia civil.

En este contexto es fundamental reconocer que el jurista y economista italiano Cesare Beccaria, padre del moderno derecho penal racionalista, se empeñó por introducir en el derecho positivo del siglo XVIII esta armadura protectora de los derechos de la persona.

En la época contemporánea tampoco se ha olvidado aquella lección imperecedera, y Occidente y el mundo entero la resaltan en el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.[5] A partir de ello se concluyó el largo y arcaico debate entre sectores inquisitoriales y acusatorios para que el principio de presunción de inocencia fuera reconocido universalmente.

Con respecto al ámbito nacional, el artículo 20 de la Carta Magna en su apartado B, fracción I, establece el principio de presunción de inocencia:[6]

> […]
> B. De los derechos de toda persona imputada:
> > I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;
> > […]

Como se puede observar, con todo y que la redacción de esta disposición alude a un derecho, en rigor se está ante uno de los principios constitucionales más relevantes, entre los que se encuentran los de igualdad ante la ley, equidad de género o dignidad humana. Esta es una interpretación que debemos hacer del texto constitucional referido.

En este sentido, al catalogar los derechos llamados de *orden procesal de la persona imputada* se propicia una especie de garantía declarativa del principio fundamental de presunción de inocencia, con el fin de nunca dejarlo de lado en los diversos procedimientos penales.

Por ende, la presunción de inocencia –en tanto principio insoslayable de orden constitucional– no colisiona con algún otro derecho o garantía, ya que se implica de forma trasversal –como los demás principios básicos– en el catálogo de derechos, irradiando sobre éste toda su fuerza y presencia, de tal forma que se convierte en un principio que está sujeto a los más rigurosos controles por parte de los tribunales constitucionales.

La presunción de inocencia no colisiona con algún otro derecho o garantía, ya que se implica de forma trasversal en el catálogo de derechos, irradiando sobre éste toda su fuerza y presencia, como principio sujeto a los más rigurosos controles por parte de los tribunales constitucionales.

Aplicación

La naturaleza y los alcances del principio de presunción de inocencia hacen notable una configuración compleja en su contenido, pues influyen con notoria eficacia tanto en el tratamiento que debe darse a la persona imputada antes y durante el desarrollo del procedimiento, como durante la actividad probatoria que se practique con el fin de demostrar su culpabilidad.



Fotografía: Ednabel Delgado Espitia, *La justicia no mira a las personas, sino los hechos*, imagen participante en el VI Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2016.

Por lo tanto, es posible afirmar que este principio básico presenta tres dimensiones de aplicación en términos de las resoluciones emitidas por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre este tema:

1. Como *regla de tratamiento de la persona imputada*, que excluye o al menos restringe al máximo la limitación de la libertad personal.
2. Como *regla de juicio*, que impone la carga de la prueba a la autoridad investigadora, para efectos, en cuanto al ejercicio de la acción penal.
3. Como *regla de juicio o estándar probatorio* en el proceso, y que implica la absolución cuando no existen elementos de prueba suficientes que lleven a sostener que se encuentra plenamente acreditada la responsabilidad penal.

En primer lugar, en el principio fundamental al que hace mérito como *regla de trato* la presunción de inocencia opera no sólo en lo que al juicio se refiere, sino también en las situaciones extraprocesales, y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de *no autor o no partícipe* en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad.

Aquí es necesario advertir la función de la instancia del Ministerio Público como órgano de investigación y acusación ante la autoridad judicial competente, pues resulta claro que de cara a estas reglas dicho órgano deberá acreditar no sólo que se ha cometido un hecho señalado como delito por la ley vigente, sino que ese hecho puede imputarse –siempre provisionalmente– a una persona protegida por el principio de presunción de inocencia. A partir de ello se genera un complejo entramado del sistema de justicia criminal que debe resolverse a satisfacción de la ley suprema.

Por lo tanto, el Ministerio Público –en términos estrictamente técnicos y de buena fe– debe llegar al punto en el que asuma el compromiso

jurídico de hacer probable una responsabilidad penal fincada a una persona imputada durante el desarrollo del proceso.

Sobre este punto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en diversos casos ha destacado la importancia de la presunción de inocencia al señalarla como un fundamento de las garantías judiciales, según el cual las personas deben ser consideradas inocentes hasta que se acredite plenamente su culpabilidad.[7]

Con la aplicación de este principio se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, el honor, la intimidad e incluso la propia imagen, ya que éstos pueden ser vulnerados por las actuaciones irregulares de la autoridad.

Ante ello resulta una exigencia que cualquier persona imputada por la comisión de un delito sea tratada como inocente durante el procedimiento penal, e incluso antes de que se éste inicie, ya que puede darse el caso de que ciertas actuaciones de los órganos del Estado –e incluso de particulares– incidan de manera negativa en el trato de la persona.

Por otro lado, el principio de presunción de inocencia como *regla de trato* en su vertiente extraprocesal se puede deducir a partir de que la Constitución mexicana no permite condenas anticipadas.

Es decir, en casos de acusaciones en materia penal la Carta Magna otorga a la persona imputada una serie de derechos fundamentales con el fin de garantizar que se efectúe un juicio justo en su contra. Sin embargo, lo anterior sería inútil si las autoridades encargadas de investigar el delito realizaran de forma premeditada acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien –por ejemplo ante los medios de comunicación– como responsable de cualquier hecho delictivo. Este tipo de situaciones generan una condena ilegalmente prematura, debido a que el centro de gravedad que corresponde al proceso formal es desplazado por una acción de imputación pública realizada por el órgano investigador o policial.

En ese sentido, la violación del derecho a la presunción de inocencia como regla de trato puede afectar muy gravemente los derechos re-



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

lativos a la defensa de la persona acusada. Esto ocurre con la introducción de elementos de hecho que no corresponden con la realidad y que en el ánimo del tribunal, y sobre todo de las víctimas y de los posibles testigos, puedan después fungir como pruebas de cargo en contra de los más elementales derechos de la defensa.

Finalmente, por lo que se refiere a la vertiente de la presunción de inocencia en tanto *regla de estándar probatorio* que debe ser aplicada en el momento de dictar sentencia, la presunción de inocencia funge en ese caso como una garantía de los derechos procesales de las personas imputadas, la cual establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que deben reunir los medios de prueba para poder considerar que existe prueba de cargo válida. En este punto es importante reconocer que no cualquier prueba puede anular la presunción de inocencia, sino que debe fincarse en ciertas garantías procesales.

Asimismo, la *presunción de inocencia* debe entenderse como una norma que ordena a las y los jueces la absolución de las personas inculpadas cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad en su contra.

Sobre este tema la SCJN ha establecido un criterio basado en que para poder estimar que existen indicios que constituyan prueba de cargo suficiente para anular la presunción de inocencia, la juzgadora o el juzgador debe verificar y valorar, por un lado, el material probatorio disponible y, por el otro, que no estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia efectivamente alegadas por la defensa en el juicio. Asimismo, establece que la jueza o el juez deben descartar la existencia de contrapruebas que den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora. D

NOTAS

1 Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995.
2 *Ibidem*, p. 12.
3 Hans Kelsen fue uno de los representantes más destacados del positivismo jurídico del siglo XX. *Véase* Hans Kelsen, "¿Qué es el positivismo jurídico?", en *Revista de la Facultad de Derecho en México*, núm. 61, México, enero-marzo de 1966, pp. 131-143, disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/26290/23671>, página consultada el 28 de noviembre de 2016.
4 *Véase* Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, disponible en <http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/01/3.-Declaracion_de_los_derechos_del_hombre_y_del_ciudadano.pdf>, página consultada el 28 de noviembre de 2016.
5 Ambos instrumentos internacionales de derechos humanos están disponibles en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>, página consultada el 28 de noviembre de 2016.
6 *Véase* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 15 de agosto de 2016, artículo 20, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf>, página consultada el 28 de noviembre de 2016.
7 *Véanse* los siguientes casos de la Corte IDH: Caso Suárez Rosero *vs.* Ecuador, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, y Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México –este último, con efectos vinculantes en nuestro país.

La CDHDF y la Constitución Política de la Ciudad de México[1]

Una forma de conocer el panorama de los derechos humanos en la Ciudad de México es analizando las afectaciones a estos derechos de quienes viven y transitan por su territorio.

En este sentido, es preciso comentar que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió del 1 de enero de 2005 al 15 de noviembre de 2016, 158 230 quejas por presuntas violaciones a diversos derechos humanos, de las cuales 70% de las menciones están concentradas en los derechos de las personas privadas de la libertad, el derecho a la seguridad jurídica, los derechos de la víctima o persona ofendida, el derecho a la salud y el derecho a la integridad personal.

Asimismo, de 2005 a la fecha se han registrado 247 737 agravios, entendidos como los hechos o las motivaciones de presuntas violaciones a los derechos humanos; de éstos, 59.5% fueron presentados por hombres, 36.3% por mujeres, y 4.2% de manera colectiva.

Por otra parte, en el periodo de 1993 a 2016 se emitieron 2 980 puntos recomendatorios, de los cuales alrededor de 40% están sujetos a seguimiento, siendo los derechos humanos con más menciones de vulneración el derecho a la integridad personal, y a la seguridad jurídica y de libertad; mientras que los principales puntos recomendatorios que han sido incumplidos se refieren a: indemnización; acto de reconocimiento de responsabilidad; rehabilitación física y psicológica; integración y determinación de procedimientos penales y civiles; incorporación a programas sociales de las personas víctimas y/o agraviadas; dar vista al órgano interno de control; y programas de capacitación y elaboración de protocolos, manuales y diagnósticos.

Estos datos permiten tener una aproximación de la situación de los derechos humanos en nuestra ciudad. Para afrontar estas problemáticas es necesario que se establezcan las garantías institucionales, así como los principios que permitan operar a las autoridades públicas en una lógica de derechos humanos.

En este contexto, la CDHDF, desde un ánimo propositivo y respetuoso de la labor de la Asamblea Constituyente, ha generado propuestas, ideas y reflexiones que buscan coadyuvar al fortalecimiento de la propuesta de Constitución Política de la Ciudad de México, enviada por el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, para su discusión, modificación, adición y aprobación.

Cabe señalar que, en las últimas décadas, nuestra ciudad ha tenido un avance importante en la ampliación del espectro de derechos humanos que se pueden disfrutar. Estos avances han sido posibles gracias a la coordinación de las autoridades capitalinas, a la participación de la sociedad civil y de la academia, ámbitos desde los cuales se ha reflexionado sobre la necesidad de ampliar las garantías de los derechos.

Por lo anterior, la Constitución de la Ciudad de México debe asegurar la no regresividad de derechos ya obtenidos, incorporar la transversalidad de la perspectiva de género en su redacción y tener un diseño armónico con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala que "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".[2]

Fortalecer a la CDHDF

La CDHDF es un organismo público de derechos humanos concebido para poner un freno al poder arbitrario de cualquier autoridad o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública local o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en la Ciudad de México.

En este sentido, es fundamental que esta Comisión tenga autonomía e independencia frente a los poderes locales; también es necesario que se garantice su autonomía de decisión, de gestión y presupuestaria. Por ello, la CDHDF no debe estar sujeta a ningún control financiero que pueda afectar su funcionamiento y se le debe dotar de una infraestructura adecuada y recursos económicos suficientes para realizar sus labores,[3] dando paso a la gobernabilidad democrática y a la consolidación del Estado de derecho.

Es entonces que se apela al fortalecimiento de la CDHDF en la Constitución Política de la Ciudad de México para garantizar los siguientes puntos:

- Autonomía de los diferentes órganos, incluyendo los mecanismos de control interno.



De izq. a der.: Perla Gómez Gallardo, presidenta de la CDHDF; Manuel Enrique Díaz Infante, presidente de la Comisión Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, y Javier Quijano Baz secretario de dicha comisión de la Asamblea Constituyente. Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

- Facultad de presentar iniciativas de ley ante el Poder Legislativo en el ámbito de su competencia.
- Facultad para implementar acciones de promoción amplia, como la elaboración de propuestas e informes sobre la situación de los derechos humanos.
- Conservar las actuales facultades en materia de mecanismos de exigibilidad no jurisdiccional.
- Facultad para la imposición de multas que deberán ser cubiertas por la autoridad que haya incumplido con solicitudes y requerimientos de información y acciones de protección.
- Facultad para solicitar juicio político a las autoridades que habiendo aceptado las recomendaciones emitidas por dicho organismo no cumplan con éstas.
- Precisar la diferencia entre los organismos públicos de derechos humanos y las defensorías oficio para no ir en detrimento de sus objetivos.

Estos son los principales planteamientos que se realizan para fortalecer el trabajo del organismo defensor de derechos humanos en la ciudad, por lo que la CDHDF confía en que los trabajos desarrollados por la Asamblea Constituyente generen las disposiciones constitucionales pertinentes para fortalecer el aparato organizativo e institucional de las autoridades locales y afianzar la eficacia de las instituciones para garantizar los derechos humanos de quienes habitamos y transitamos la Ciudad de México. D

NOTAS

1 Texto elaborado con información de los documentos "Sesión de trabajo con la Comisión Carta de derechos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México", disponible en <http://bit.ly/2gELKMJ> y "Sesión de trabajo con la Comisión Poder Judicial, procuración de justicia, seguridad pública y organismos constitucionales autónomos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México", disponible en <http://bit.ly/2gEDiLg>, páginas consultadas el 16 de noviembre de 2016.

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 27 de enero de 2016, artículo 1º, tercer párrafo.

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.



En la CDHDF *cuidamos tus derechos*

CDHDF emite la Recomendación 13/2016

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la Recomendación 13/2016, por la deficiente atención médica que reciben policías en la Ciudad de México, situación que atenta contra sus derechos a la salud, al derecho a la vida, a la integridad personal y a la seguridad social.

La presidenta de la CDHDF, Perla Gómez Gallardo destacó que por primera vez este organismo emite una recomendación sobre la atención al derecho a la seguridad social del personal en activo de la Policía Auxiliar y de la Policía Bancaria e Industrial. El instrumento recomendatorio fue dirigido a la Secretaría de Seguridad Pública, a la Oficialía Mayor y a la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar (Caprepa), todas de la Ciudad de México, como autoridades responsables.

La ombudsperson capitalina explicó que el instrumento 13/2016 consta de 17 puntos recomendatorios, entre los que destacan: indemnizar a las víctimas directas e indirectas por concepto de daño material e inmaterial; brindarles el tratamiento y acompañamiento psicológico especializado que requieran, así como instrumentar una campaña dirigida al personal y a sus derechohabientes sobre los servicios que la Policía Bancaria e Industrial y la Caprepa contratan cada año para la atención de su salud. D

N. del E.: Ésta es una síntesis del instrumento recomendatorio que emite la CDHDF. Para conocerlo en su totalidad *véase* <http://cdhdf.org.mx/2016/11/recomendacion-132016/>.

Recomendación/ Visitaduría General (VG) que emite/Fecha de emisión	Caso	Tema	Derechos vulnerados*	Autoridades responsables	Cuestiones relevantes
13/2016 3ª VG 17/noviembre/2016	Inadecuada supervisión de los servicios médicos privados que contratan la Secretaría de Seguridad Pública y la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar (Caprepa), ambas de la Ciudad de México, para la atención médica de las personas que laboran en la Policía Complementaria y sus derechohabientes, así como la limitación de la cobertura de la seguridad social que ofrece la Caprepa.	Servicios médicos	Derecho al más alto nivel posible de salud, en relación con los derechos a la vida y a la integridad personal. Derecho a la seguridad social.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México. Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.	La recomendación se origina de cinco expedientes de queja investigados y documentados por la Tercera Visitaduría General de esta Comisión. Dichas quejas fueron interpuestas entre 2010 y 2016, en las que se refiere que las persona agraviadas laboran o laboraron en las Policías Auxiliares y Bancarias e Industrial (PBI), o son familiares de ellas, quienes en ejercicio de sus prestaciones de seguridad social recurrieron a los servicios médicos contratados por la Caprepa o por la Dirección de la PBI, recibiendo una atención médica deficiente y, en otros casos se les negó el servicio o se les condicionó la prestación del mismo, mediante un pago por no estar incluido en los servicios estipulados.

* Se desglosan como fueron consignados en el documento recomendatorio.

CDHDF reconoce la labor de defensa de los derechos de las poblaciones callejeras

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) exhortó a las autoridades de la Ciudad de México a reconocer y respetar los derechos humanos de las personas que viven y sobreviven en la calle, así como a evitar la obstaculización de la labor de las organizaciones civiles que defienden y promueven los derechos humanos de este sector de la población.

La ombudsperson capitalina, Perla Gómez Gallardo, reiteró que la CDHDF se mantiene preocupada por la estigmatización, exclusión y criminalización que enfrentan las poblaciones callejeras en la Ciudad de México. Asimismo, rechazó las declaraciones públicas que obstaculizan y desacreditan la labor de organizaciones como El Caracol, A. C.; Ponte en mi Lugar, A. C.; Red por los Derechos de la Infancia en México, y Ednica, I. A. P., porque propician un ambiente inseguro e inadecuado para el ejercicio de su labor.

Por su parte, integrantes de dichas organizaciones denunciaron que han sido objeto de amenazas por su labor de defensa al evidenciar acciones sistemáticas de limpieza social en diversos puntos de la capital del país. Al respecto, solicitaron a las autoridades involucradas apegarse a protocolos especializados en la atención de esta población para resolver dicha problemática.

Se presenta la Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

La disminución de 70% de las participaciones federales para los servicios de agua de la Ciudad de México el año siguiente pone en riesgo el funcionamiento del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, así como la rehabilitación, la renovación y la reposición de infraestructura hidráulica y el impulso a obras nuevas en la materia.

Lo anterior fue advertido por Perla Gómez Gallardo, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), durante la presentación de la Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En presencia de diputadas y diputados, organizaciones de la sociedad civil, así como del consejero de la CDHDF, Lawrence Salomé Flores Ayvar, la ombudsperson instó a realizar un esfuerzo de revisión y armonización del marco jurídico en la materia a la luz de los principios que rigen los derechos humanos, para que en caso de existir normas ambiguas o contradictorias éstas sean modificadas o derogadas.

Gómez Gallardo anunció que la Propuesta General 1/2015 será entregada a la Asamblea Constituyente para impulsar la incorporación del derecho humano al agua en la Constitución de la Ciudad de México.

Se entrega el Reconocimiento Ponciano Arriaga Leija 2016



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) otorgó el Reconocimiento Ponciano Arriaga Leija 2016 a Norma Laguna Cabral y a Juliana García Quintanilla por su trayectoria y trabajo como luchadoras, promotoras y defensoras de los derechos de las mujeres en México.

En emotiva ceremonia realizada en este organismo, la presidenta de la CDHDF, Perla Gómez Gallardo, manifestó a ambas activistas que “no están solas en este camino de lucha contra la violencia de género, la injusticia y la discriminación”.

En la categoría de Lucha y defensa de los derechos humanos, se entregó el premio a Norma Laguna Cabral, quien ha luchado con valentía, sensibilidad, generosidad, impulso y compromiso contra los feminicidios que ocurren no sólo en Ciudad Juárez, Chihuahua, sino en todo el país.

En tanto que en la categoría de Trayectoria el reconocimiento fue para Juliana García Quintanilla, quien inició su militancia desde hace cuatro décadas por la defensa de los derechos humanos y para erradicar la violencia de género en el estado de Morelos. Posteriormente su trabajo incidió en políticas públicas como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a la tipificación del feminicidio, así como a la emisión de la alerta de género en los municipios de aquella entidad. D

Campaña de donación Tus Pies son los míos, caminemos juntos

Por tercer año consecutivo la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México lanzaron la campaña de recolección de calzado y calcetines nuevos Tus Pies son los míos, caminemos juntos… ¡Dona un par de zapatos y calcetines!, con el fin de favorecer las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad con discapacidad psicosocial.

Aproximadamente 400 personas con alguna discapacidad psicosocial que se encuentran en el Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial y en el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, no cuentan con calzado, lo que dificulta el desarrollo de sus actividades cotidianas y representa un riesgo para su estado de salud al caminar sin protección.

La campaña realizada entre el 31 de octubre y el 25 de noviembre de 2016 tuvo la meta de recolectar 600 pares de zapatos y 1 200 de calcetines nuevos para ser entregados a las personas privadas de la libertad que los necesiten. D



CONVOCATORIA

Con el propósito de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada; a presentar artículos inéditos para su publicación en la revista electrónica semestral de investigación aplicada en derechos humanos: *Métodhos*, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"
Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. "Temas generales"
Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos.

TERCERA. "Líneas de investigación"
Para conocer las líneas de investigación en las que puede basar su artículo, consulte la versión completa de esta Convocatoria.

CUARTA. "Criterios de selección"
Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

QUINTA. "Requisitos de presentación de artículos"
Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

SEXTA. "Presentación de artículos"
Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhdf.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

SÉPTIMA. "Plazo de presentación"
Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes del cierre de cada edición, y cuya dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

OCTAVA. "Selección de artículos"
Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

NOVENA. "Propiedad intelectual"
El envío de artículos para su dictaminación correspondiente, implica la autorización de las y los autores para su publicación.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *Métodhos*,
consulte la página web http://revistametodhos.cdhdf.org.mx/ y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2207,
o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhdf.org.mx



En la CDHDF
cuidamos tus derechos

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte
Payta 632, col. Lindavista, del. Gustavo A. Madero,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

Sur
Av. Prol. Div. del Norte 815, col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco, 16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

Oriente
Campesinos 398, col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

Centro de Consulta y Documentación
Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1833





